



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

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

и фондация „Ханс Зайдел“

---

# СЪЕДИНЕНИЕТО ПРАВИ СИЛАТА

---

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





# СЪЕДИНЕНИЕТО ПРАВИ СИЛАТА

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





Съфинансиран  
от програма „Еразъм +“  
на Европейския съюз



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

“Jean Monnet” Center of Excellence  
With the support of “Erasmus+” Programme

and “Hanns Seidel” Foundation

**Papers**  
**from the Fifth International Scientific Conference**  
**of the European Studies Department**

**UNITED WE STAND**  
**STRONG**

**31 May – 1 June 2018**

St. Kliment Ohridski University Press  
Sofia • 2018



Съфинансиран  
от програма „Еразъм +“  
на Европейския съюз



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

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

и фондация „Ханс Зайдел“

**Доклади**  
от Петата международна научна конференция  
на катедра „Европеистика“

# СЪЕДИНЕНИЕТО ПРАВИ СИЛАТА

**31 май – 1 юни 2018 г.**

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“  
София • 2018



Съфинансиран  
от програма „Еразъм +“  
на Европейския съюз

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

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

НАУЧНА РЕДАКЦИЯ:

Проф. д-р Ингрид Шикова  
Доц. дпн Калоян Симеонов  
Доц. дпн Мирела Велева  
Гл. ас. д-р Гергана Радойкова  
Гл. ас. д-р Пенка Христова  
Гл. ас. д-р Вихър Георгиев  
Д-р Линка Тонева-Методиева  
Д-р Борислав Мавров

# СЪДЪРЖАНИЕ

|   |           |
|---|-----------|
| Предговор .....   | 9         |
| Preface.....  | 11        |
| <b>Раздел първи. „Бъдещето на Европейския съюз и младите хора – икономически растеж и социално сближаване .....</b>   | <b>13</b> |
| In and out of the crisis – an explorative study of the resilience of European labour markets, <i>Prof. Menno Fenger, PhD, Erasmus University Rotterdam</i> .....  | 15        |
| European attitudes in Eastern European countries after the economic crisis, <i>Assoc. Prof. Fabio Serricchio, PhD, University of Rome – Sapienza</i> .....  | 24        |
| Европейският стълб на социалните права като инструмент за социално сближаване в ЕС и постигане на догонващо икономическо развитие на България, <i>гл. ас. д-р Моника Моралийска, Университет за национално и световно стопанство</i> .....  | 41        |
| Which European Union for the 21st century? Assessing Reform Options, <i>Asst. Prof. Vihar Georgiev, PhD, European Studies Department, Sofia University “St. Kliment Ohridski”</i> .....   | 58        |
| <b>Раздел втори. „Европейска перспектива за Западните Балкани“ .....</b>  | <b>69</b> |
| The New Approach of the European Union in Accession Negotiations – the Focus on Chapters 23 “Judiciary and Fundamental Rights” and 24 – “Justice, Freedom and Security”, <i>Aleksandar Pejović, University of Belgrade (Minister of European Affairs, Montenegro 2016-2018)</i> ..... | 71        |
| Геополитически предизвикателства пред Западните Балкани, <i>доц. д-р Соня Хинкова, Нов български университет</i> .....  | 84        |

|   |     |
|---|-----|
| The Europeanization of the Western Balkans. How far has the EU come, where did it fail and where should it go next, <i>Assoc. Prof. Georgiana Ciceo, Babes-Bolyai Univerity, Cluj-Napoca, Romania</i> .....             | 101 |
| Западните Балкани и еврото – различни подходи към обща цел, <i>доц. д-н Калоян Симеонов, катедра „Европеистика“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i> .....  | 108 |
| Querying the Role of trade among the EU and the Western Balkans for a united and strong European Union, <i>Prof. Elif Uçkan Dağdemir, Anadolu University, Turkey</i> .....  | 122 |
| EU Enlargement and Macedonia: Conditioning the Name, <i>Prof. Zhidas Daskalovski, Marija Risteska, PhD, University “Kliment Ohridski” and FON University, Macedonia</i> .....   | 143 |
| Европейската перспектива на Западните Балкани – приносът на София, <i>доц. д-р Антоний Гълъбов, Нов български университет</i> .....   | 155 |
| EU Western Balkan strategy: enlargement perspective or unrealistic expectations, <i>Hristina Runceva-Tasev, PhD, “Iustinianus Primus” Faculty of Law. Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, Macedonia..</i>       | 164 |
| <b>Раздел трети. „Сигурност и стабилност в силна и обединена Европа“</b> .....  | 175 |
| It is not only the economy, stupid – the importance of national and European identity for the future of Europe, <i>Prof. Eckart Stratenschulte, Executive Director of the German National Academic Foundation</i> ..... | 177 |
| Създаването на Европейската прокуратура: предложения de lege ferenda, <i>доц. д-р Наталия Киселова, Юридически факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i> .....  | 189 |
| Миграцията като лакмус: Общата европейска система за убежище и бъдещето на ЕС, <i>д-р Илдико Отова, Нов български университет</i> .....   | 200 |
| Between promise and delivery – Fundamental Rights in the EU, <i>Assoc. Prof. Jovan Andonovski, PhD – “Goce Delchev” University, Macedonia</i> .....   | 213 |

|   |     |
|---|-----|
| Европейският енергиен съюз като фактор за укрепване на ЕС, доц. д-р<br><i>Светла Бонева, УНСС</i> .....   | 222 |
| Foreign policy positioning of the Western Balkans countries in the context<br>of the EU Enlargement Strategy by 2025, <i>Asst. Prof. Marjan Giurovski,<br/>PhD, Faculty of Security, Skopje, and Dragan Đukanović, PhD, Faculty<br/>of Political Science, Belgrade University</i> ..... | 235 |
| <b>Раздел четвърти. „Научените уроци: разширяване, комуникиране,<br/>ротационно председателство“</b> .....  | 245 |
| The European Union at Multiple Crossroads: Benefits and Costs of Various<br>Alternatives in Historical Perspective, <i>Prof. András Inotai, Hungarian<br/>Academy of Sciences, Budapest</i> .....   | 247 |
| National Interests in the EU Eastern Enlargement – Key Lapse in the<br>Academic Literature, <i>Assoc. Prof. Mirela Veleva, PhD, European Studies<br/>Department, Sofia University “St. Kliment Ohridski”</i> .....  | 264 |
| Политиката на разширяване на ЕС в контекста на Европа на различните<br>скорости, доц. д-р <i>Емилия Младенова, УНСС</i> .....   | 282 |
| The Multy-Speed Europe – a reality, solution and to discontent of some, a<br>necessity, <i>Asst. Prof. Dorin-Mircea Dobra, Babes-Bolyai University,<br/>Cluj-Napoca, Romania</i> .....  | 293 |
| Бъдещето на европейската езикова политика в контекста на Брекзит,<br><i>Димитър Пехливанов, Висше франкофонско училище, София</i> .....   | 311 |
| Комуникиране на Българското председателство на Съвета на ЕС, гл.<br>ас. д-р <i>Гергана Радойкова, катедра „Политология“, Софийски<br/>университет „Св. Климент Охридски“</i> .....  | 325 |
| The Preparation of the Romanian Presidency of the Council of the EU. The<br>role of the EU-RO 2019 Forum, <i>Asst. Prof. Miruna Balosin, PhD, Babes-<br/>Bolyai Univerity, Cluj-Napoca, Romania</i> .....   | 332 |
| Behavioral Insights in EU policy-making – innovation in government,<br><i>Ljubinka Andonovska, “Iustinianus Primus” Faculty of Law. Ss. Cyril<br/>and Methodius University, Skopje</i> .....  | 342 |



## ПРЕДГОВОР

За нас е удоволствие да ви представим сборника, който обединява докладите от Петата международна конференция на Катедра „Европеистика“ към Философския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Център за високи постижения “Жан Моне”, с подкрепата на програма „Еразъм+“.

Конференцията се състоя на 31 май – 1 юни 2018 г. в София, под надслов „Съединението прави силата“.

Провеждането на ежегодна международна конференция се превърна в чудесна традиция на катедрата, която всяка година се доразвива и обогатява. Събитието се реализира благодарение на подкрепата на Фондация „Ханс Зайдел“ и любезното домакинство на Представителството на Европейската комисия в България.

На 1 януари 2018 г. България поема ротационното председателство на Съвета на Европейския съюз в сложен и динамичен период, в който трябваше да бъдат взети важни решения. Нашата страна се стремеше да постигне целите си като ротационен председател посредством три лесно запомнящи се подхода. Те обхващат трите най-важни сфери, от които зависи бъдещето на Европейския съюз – както вече придобиха популярност сред българското общество „трите К“ – консенсус – конкурентоспособност – кохезия. Конкурентоспособността е определяща за икономическия просперитет на гражданите, кохезията е предпоставка за социално стабилен Европейски съюз, а консенсусът е необходим за единството и напредъка на нашия съюз. Не бива да забравяме и четвъртото „К“ – културата, защото именно тя отличава Европа като мярка за цивилизация.

Основната цел на конференцията бе да представи иновативни решения на проблемите и предизвикателствата, пред които е изправен ЕС и да допринесе за дискусиите по приоритетите на Българското председателството на Съвета на Европейския съюз.

Какво бъдеще да изберем за Европа, как да продължим заедно, какви решения да вземем, какви конкретни стъпки да направим, за да бъдем обединени и силни? Това бяха само част от въпросите, на които търсиха отговор в дискусиите университетски преподаватели, експерти и студенти. В петото издание на конференцията презентациите бяха организирани под формата на кръгли маси, което даде

*възможност за по-оживен дебат и обмяна на идеи между панелистите и останалите участници.*

*В събитието участваха лектори от водещи университети в Германия, Италия, Нидерландия, Унгария, Румъния, Черна гора, Турция, Македония и България.*

*Четирите раздела в сборника съответстват на четирите кръгли маси, в рамките на които преподавателите и изследователите представиха своите доклади: „Бъдещето на Европейския съюз и младите хора – икономически растеж и социално сближаване?“, „Европейска перспектива за Западните Балкани“, „Сигурност и стабилност в обединена Европа“ и не на последно място "Научените уроци: разширяване, комуникиране, ротационно председателство“.*

*Приятно четене!*

## PREFACE

*It is a pleasure for us to present to you the conference proceedings with the reports of the Fifth International Conference of the European Studies Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University “St. Kliment Ohridski”, the Jean Monnet Centre of Excellence, with the support of Erasmus+ Programme.*

*The Conference took place on 31<sup>st</sup> May – 1<sup>st</sup> June 2018 in Sofia under the title “United We Stand Strong”.*

*Holding an annual international conference has turned into a wonderful tradition of the department which has been developing and improving. The event has been accomplished thanks to the support of “Hanns Seidel” Foundation and the kind hosting of the Representation of the European Commission in Bulgaria.*

*On 1<sup>st</sup> January 2018 Bulgaria took up the rotating presidency of the Council of the European Union in a complex and dynamic period, in which important decisions had to be taken. Our country strived for achieving its goals as a rotating president through three easily remembered approaches. They cover the three most important areas, on which the future of the European Union depends, as they have already become popular in the Bulgarian society – “the three Cs”: consensus, competitiveness and cohesion. The competitiveness is defining for the economic prosperity of the citizens, the cohesion is a prerequisite for a socially stable European Union, and the consensus is necessary for the unity and progress of our union. We should not forget also the fourth “C” – culture, because it is this that distinguishes Europe as a criterion for civilization.*

*The main objective of the Conference was to present innovative solutions of the problems and challenges the EU is facing and to contribute to the discussions on the priorities of the Bulgarian Presidency of the Council of the European Union.*

*What future should we choose for Europe, how should we continue together, what decisions should we take, what concrete steps should we make in order to be united and strong? These were only some of the questions to which university lecturers, experts and students were searching for an answer in the discussions. In the fifth edition of the conference the presentations were organised as round tables, which gave the opportunity for a*

*livelier debate and exchange of ideas between the panelists and the rest of the participants.*

*Among the participants in the conference were lecturers from leading universities in Germany, Italy, the Netherlands, Hungary, Romania, Montenegro, Turkey, Macedonia and Bulgaria.*

*The four sections in the conference proceedings correspond to the four round tables within which the lecturers and researchers presented their reports: “The Future of the European Union and the Young People – Economic Growth and Social Cohesion?”, “European Perspective for the Western Balkans”, “Security and Stability in a United Europe”, and last but not least, “The Lessons Learnt: Enlargement, Communication, Rotating Presidency”.*

*We wish you a pleasant reading!*

## **Раздел първи.**

# **Бъдещето на Европейския съюз и младите хора – икономически растеж и социално сближаване**



# IN AND OUT OF THE CRISIS – AN EXPLORATIVE STUDY OF THE RESILIENCE OF EUROPEAN LABOUR MARKETS

*Prof. Menno Fenger, PhD,  
Erasmus University Rotterdam*

## ***Abstract***

*This paper focuses on the development of unemployment levels in the period between 2008 and 2017. This period is characterised by the Great Recession and the subsequent recovery. Countries have experienced different trajectories of unemployment development both within these two sub-stages and between these two sub-stages of the last decade. Partially, this can be explained with the economic development these countries have experienced during this period, but the paper shows that also other factors have contributed to these different paths of development.*

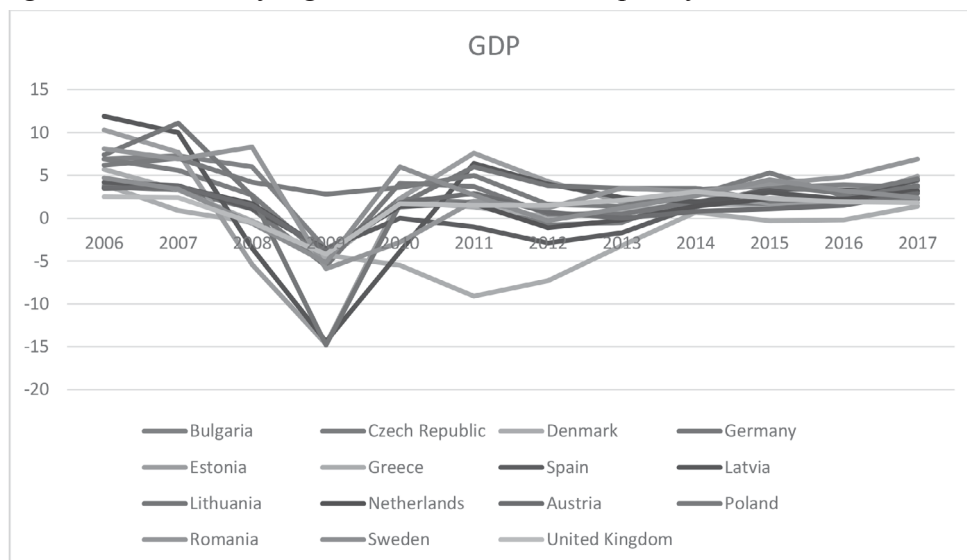
## ***Keywords***

*labour market resilience, unemployment, economic performance.*

## **Introduction**

In nearly all European countries, the last decade has shown a period of rapid economic decline followed by a period of economic recovery which has been almost unprecedented in modern economic history. A myriad of reasons have been given for this, including the instability of the US financial system, institutional failures within the euro area and the interrelation of national economies in a global economic system. As an illustration, Figure 1 shows the development of GDP in the period 2006-2017 for a selection of European countries. This figure highlights the sharp economic decline specifically in the Baltic states, but also many other European countries have experienced neg-

ative growth rates. The recovery has been more gradual in most countries but again is cumulatively higher than 10% in 4 subsequent years in most countries.



*Figure 1: Development of GDP in selected European countries*  
*Source: Eurostat*

Not surprisingly, the economic crisis and subsequent recovery also affected unemployment levels in Europe. There is even a general ‘rule of thumb’ – which by some even is upgraded to a real law – Okun’s law. Okun (1962) observed that there seemed to be a more or less fixed relation between economic growth and employment growth. He stated that in general a 2% increase in unemployment rate is related to a 1% decline in GDP. Although the law-like pretensions of this relation are contested in literature – and was never meant this way by Okun – this relation between GDP and unemployment offers us a good opportunity to gain insights in the performance of labour markets and labour market policies. For most countries, the development of the economy is an externality that is beyond the sphere of influence of national governments. However, the impact of economic developments on national labour markets gives us an impression of how well-prepared the policies and the institutions that are aimed at regulating the labour market are for economic shocks. Figure 2 illustrates this by showing the development in unemployment levels for the same selection of countries as Figure 1.

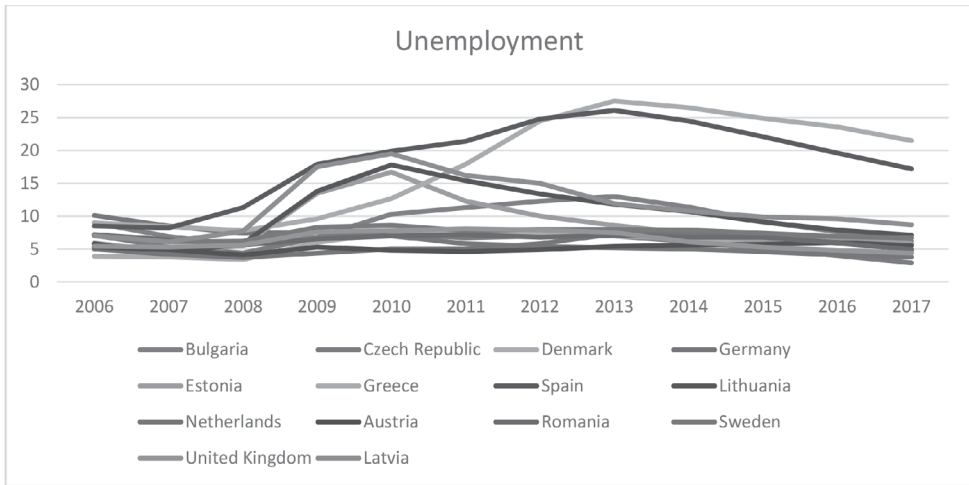


Figure 2: Unemployment in various European countries  
Source: Eurostat

In economic literature the concept of labour market resilience in recent years has been introduced to conceptualise the relation between the economic development and unemployment. For instance, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012) uses the concept of labour market resilience to refer to the extent to which labour markets weather economic downturns with limited social costs. From a more general perspective, we define labour market resilience as the inclusive capacity of the labour market to resist, withstand or quickly recover from negative exogenous shocks and disturbances and to renew, adjust or re-orientate in order to benefit from positive shocks (see Bigos *et al.*, 2013). Resilience is theoretically constructed as a dynamic, interactive process contingent upon regional economies and labour markets, social policy systems and welfare regimes (see Fenger *et al.*, 2014). There is a general consensus that interactions between macro-economic shocks (such as shifts in productivity growth caused by global recessions) and structural policy settings play a key role in determining labour market outcomes (OECD 2006). Moreover, in the long-run perspective, the ability of a certain region to have more and better jobs largely depends on the intensity and characteristics of economic growth and on the patterns of structural change interacting with changes in the global division of labour (Brada and Signorelli, 2012). In this respect, sectoral productivity dynamics (Kruger 2008) together with demographic and mi-

gration trends (Bauer and Zimmermann, 1999; Galgóczi *et al.*, 2011) are of key importance for economic decline of different regional labour markets. Consequently, there are many institutional, structural-demographic and socio-economic explanatory variables of the labour market resilience.

### Unemployment dynamics

The relation between the unemployment levels and the economic developments can be illustrated by plotting developments in GDP and changes in unemployment levels in a single graph. Figure 3 provides this overview of the relation between the development of GDP and unemployment levels for the period 2008-2012. Here we see both Okun's law confirmed and denied. Denied because of the large variety between countries, confirmed because the general relation is clearly visible. As argued above, the country-specific patterns might provide us with insights in the conditions for resilience, i.e. the conditions for some countries that are better able to deal with economic shocks than others. To do so, we should be able to identify the factors that affect the relation between the two.

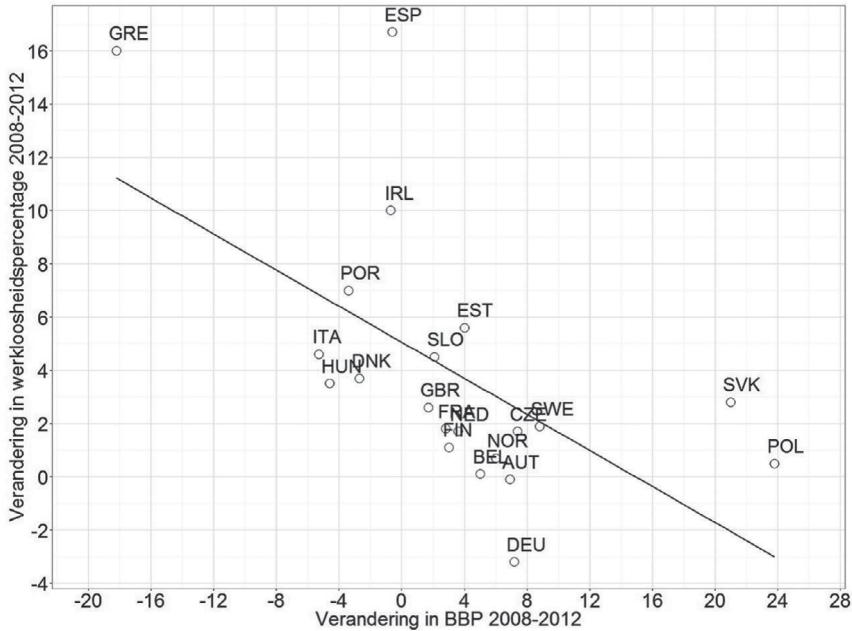


Figure 3: Correlation between cumulative changes in GDP (horizontal axis) and unemployment (vertical axis) in the period 2008-2012

If we focus on the unemployment dynamics during and after the Great Recession than the differences in the magnitude of the employment dynamics is particularly remarkable. To illustrate this, Table 1 provides an overview of the total changes in development of unemployment in the period between 2008 and 2017, whereas Tables 2 and 3 zoom in specifically on the crisis period and the recovery period. From Table 1 it comes as no surprise that the German labour market performed particularly well in the last decade, but also some of the Eastern European countries saw their unemployment rates drop significantly in the last decade. In contrast, the Mediterranean countries have experienced strong increases in unemployment levels in the period of the Great Recession and the recovery.

| Country        | Development unemployment (2008-2017) |
|----------------|--------------------------------------|
| Germany        | -4,7                                 |
| Poland         | -4,7                                 |
| Hungary        | -3,2                                 |
| Slovakia       | -3,1                                 |
| Malta          | -2,5                                 |
| Czech Republic | -2,4                                 |
| Romania        | -1,5                                 |
| United Kingdom | -0,9                                 |
| Bulgaria       | -0,7                                 |
| Belgium        | -0,4                                 |
| Portugal       | -0,1                                 |
| Iceland        | 0,5                                  |
| Austria        | 0,6                                  |
| Sweden         | 0,6                                  |
| Netherlands    | 0,7                                  |
| Croatia        | 1,2                                  |
| Estonia        | 1,2                                  |
| Luxembourg     | 1,4                                  |
| France         | 1,4                                  |
| Slovenia       | 1,7                                  |
| Finland        | 1,7                                  |
| Ireland        | 1,7                                  |
| Norway         | 1,7                                  |
| Denmark        | 1,9                                  |
| Latvia         | 2,6                                  |
| Lithuania      | 2,8                                  |
| Italy          | 5,1                                  |
| Spain          | 5,9                                  |
| Cyprus         | 7,2                                  |
| Greece         | 13,1                                 |

*Table 1: Development of unemployment  
Source: Eurostat*

But even though, countries may have similar outcomes in the development of unemployment levels in the period 2008-2017, the path through which these outcomes have been reached may differ. For instance, whereas Germany and Poland both have shown a 4.7% decrease in unemployment levels in this period, Germany has reached this through a steady 2.2% decrease in the crisis and a 1.4% decrease in the recovery period, but Poland suffered a 3.2% increase during the crisis and a 5.2% decrease in unemployment in the recovery period. From Tables 2 and 3, we can also observe some other interesting findings: whereas Spain and Greece have both suffered from a large increase in unemployment during the Great Recession, Spain also leads the list of countries with the strongest decrease in unemployment levels in the recovery stage, but the recovery in Greece has been less intensive. This comparison calls for more insights in the relation between economic developments and labour market developments.

| Country        | Increase in unemployment (2008-2013) |
|----------------|--------------------------------------|
| Greece         | 19,7                                 |
| Spain          | 14,8                                 |
| Cyprus         | 12,2                                 |
| Croatia        | 8,8                                  |
| Portugal       | 7,6                                  |
| Bulgaria       | 7,4                                  |
| Ireland        | 7                                    |
| Lithuania      | 6                                    |
| Slovenia       | 5,7                                  |
| Italy          | 5,4                                  |
| Slovakia       | 4,6                                  |
| Latvia         | 4,2                                  |
| Denmark        | 3,6                                  |
| Netherlands    | 3,6                                  |
| Poland         | 3,2                                  |
| Estonia        | 3,1                                  |
| France         | 2,9                                  |
| Czech Republic | 2,6                                  |
| Iceland        | 2,4                                  |
| Hungary        | 2,4                                  |
| United Kingdom | 1,9                                  |
| Sweden         | 1,8                                  |
| Finland        | 1,8                                  |
| Romania        | 1,5                                  |
| Belgium        | 1,4                                  |
| Austria        | 1,3                                  |

|            |      |
|------------|------|
| Norway     | 1,1  |
| Luxembourg | 1    |
| Malta      | 0,4  |
| Germany    | -2,2 |

*Table 2: Unemployment development during the crisis*

*Source: Eurostat*

| Country         | Decrease in unemployment<br>(2013-2017) |
|-----------------|---|
| Spain           | -8,9                                    |
| Portugal        | -7,4                                    |
| Ireland         | -7,1                                    |
| <b>Bulgaria</b> | -6,8                                    |
| Croatia         | -6,3                                    |
| Slovakia        | -6,1                                    |
| Greece          | -6                                      |
| Hungary         | -6                                      |
| Poland          | -5,4                                    |
| Cyprus          | -4,8                                    |
| Lithuania       | -4,7                                    |
| Czech Republic  | -4,1                                    |
| Slovenia        | -3,5                                    |
| Latvia          | -3,2                                    |
| United Kingdom  | -3,1                                    |
| Estonia         | -2,8                                    |
| Iceland         | -2,6                                    |
| Malta           | -2,4                                    |
| Netherlands     | -2,4                                    |
| Romania         | -2,2                                    |
| Germany         | -1,4                                    |
| Belgium         | -1,3                                    |
| Denmark         | -1,3                                    |
| Sweden          | -1,3                                    |
| Italy           | -0,9                                    |
| France          | -0,9                                    |
| Luxembourg      | -0,3                                    |
| Austria         | 0,1                                     |
| Finland         | 0,4                                     |
| Norway          | 0,4                                     |

*Table 3: Unemployment development in the recovery period*

*Source: Eurostat*

## Linking GDP and unemployment

In other publications (Fenger et al., 2014a, 2014b; Bigos et al., 2014) we have theoretically explored a large variety of factors that may affect labour market resilience, i.e. the relation between the economic performance and unemployment. These publications primarily have taken into account the period of the economic crisis. For this paper, I have updated the existing dataset to include the period of economic performance and I have performed a nested multi-level regression analysis. Data was used that spans from 1995 till 2015 and it contains publically available information on national labour market characteristics. Only complete observations were used, which resulted in a sample of 264 observations from 29 European countries. As time is nested in countries, a multi-level linear model was used to analyse how various labour market characteristics are related to the unemployment rate (see Table 4). A random intercept was included in the model to correct for the nested structure of the data. With this data it is possible to estimate a country's development of unemployment levels on the base of the economic development in a country and the institutional conditions.

|                               | <b>Model 1</b> |
|-------------------------------|----------------|
| (Intercept)                   | 14.08 (14.41)  |
| GDP(pps) % change (t-1)       | -0.09**(0.03)  |
| Expenditure on LMP            | 3.84***(0.53)  |
| Working hours                 | -0.73*(0.33)   |
| Share of temporary employment | -0.35***(0.10) |
| Tax wedge                     | 0.13(0.09)     |
| At least secondary education  | 0.24***(0.05)  |
| Dispersion of regional GDP    | 0.01(0.04)     |
| AIC                           | 1303.53        |
| BIC                           | 1338.98        |
| Log Likelihood                | -641.76        |
| Num. obs.                     | 264            |
| Num. groups                   | 29             |

*Table 4: Results of regression analysis*

From the multi-level regression analysis that was performed for this paper, we learn that there is a significant reversed relation between GDP and unemployment levels, as might be expected. Again, this confirms Okun's Law. Moreover, the share of temporary unemployment is also significant and reversely related to unemployment levels. We need further analyses to be able to understand this relation, as the relation between labour market flexibility and unemployment is subject to a scholarly debate which has not seen a winner yet (see, for instance, Nickell, 1997; Esping-Andersen & Regini, 2000). More surprisingly, the regression analysis also shows that the share of people with at least higher education is positively related to unemployment levels. Again, we need further analyses to be able to interpret this relation. For the purposes of this paper, however, the main conclusion is that we have been able to create a regression model that captures the relation between unemployment levels and GDP.

## Discussion and conclusion

This paper has highlighted the complex and non-linear relation between GDP and unemployment levels. It also has highlighted the large differences in unemployment paths during the last decade. Countries have witnessed different unemployment trajectories throughout the last decade, but also remarkable differences between countries in the period of recession and the period of recovery can be observed. The model that we presented above is a first step in understanding in more detail what explains these different trajectories.

## Bibliography:

- Bigos, M., Qaran, W., Fenger, M., Koster, F., Mascini, P. & Van der Veen, R. (2013). *Review essay on labour market resilience*. INSPIRES Working Paper 1.
- Esping-Andersen, G. & Regini, M. (2000). Introduction. In: Esping-Andersen, G. & Regini, M. (eds.), *Why deregulate the labour market*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-7.
- Fenger, M., Koster, F., Struven, L. & Van der Veen, R. (2014a). Smart policies or sheer luck? Labour market resilience in the low countries, *Social Policy & Administration*, 48(4), 492-513.
- Fenger, M., Koster, F. & Van der Veen, R. (2014b). De veerkrachtige arbeidsmarkt. Een exploratieve analyse van 29 Europese landen, *Mens en Maatschappij*, 89(4), 349-370.
- Nickell, S. (1997). Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3): 55-74.
- OECD (2006). *Labour Market Reform to Increase Resilience and Labour Utilisation. OECD Economic Surveys: Netherlands 2006*, Paris: OECD.
- OECD (2012). *Employment outlook 2012*. Paris: OECD.
- Okun, A.M (1962). *Potential GNP, its measurement and significance*. Yale University: Cowles Foundation.

# EUROPEAN ATTITUDES AND INSTITUTIONAL TRUST IN EASTERN EUROPEAN COUNTRIES AFTER THE ECONOMIC CRISIS: STRESSING THE IMPACT OF EUROPEAN IDENTITY

*Asst. Prof. Fabio Serricchio, PhD  
Sapienza University, Rome*

**Abstract:**

*This paper analyses the determinants of people's support for the European institutions, mainly focusing on the impact of European identity, after the economic crisis in Eastern European countries and in a moment in which – after a profound uncertainty for its immediate future – there is a new feeling toward the European integration.*

*Previous research on the support for the European institutions, before the economic and financial crisis which had hit Europe since 2008, has found that people's evaluations followed mainly an instrumental logic – support being contingent on a perception of personal/national benefit accruing for EU membership – with an additional role played by European identification. This contribution expands the analysis after the beginning of the economic crisis, so to assess whether the former has affected the structure of such support, and deepens the analysis of the impact of EU identity on European Institutional confidence. Using a recent Eurobarometer survey (88.3, Autumn 2017), the paper shows that European identity plays a crucial role in explaining European support also after the crisis.*

**Keywords:**

*European Union, Eastern Europe, economy, identity*

## Introduction

In March 2017, in a climate of profound uncertainty for its future, the European Union celebrated its 60th birthday.

The “Brexit heritage” and the growing size and influence of Europhobic parties, together with a legacy of economic and financial crisis, cast a “dark light” on the future of the European Union.

Never as in those months have the questions about the prospects of a united Europe become so complicated. Even the White Paper, handed down by the European Commission President Jean-Claude Juncker, has tackled the root of the problem.

The political events that took place in the following months – especially the elections in France – have removed the most pressing concerns, but there is no doubt that the situation is not yet completely outlined. Even the elections in Germany at the end of September 2017 – the other political-electoral appointment on which the attention of observers and political actors was focused – allowed the knots to loosen.

The Italian national elections in March 2018 seem to throw new shadows on the European integration path: thus, the future definitely seems to be something to be written, although some signs of optimism are beginning to emerge.

However, to what extent has the economic crisis, after threatening the very existence of Europe, altered the structure of relations between the citizens and the EU?

The goal of this paper is to inquire into the determinants of people’s support for the European institutions, also considered as institutional confidence, focusing in particular on the attitudinal consequences of holding an affective feeling towards Europe that can be labelled as “European identity”.

In more detail, the goal is to assess to what extent European identity contributes to the explanation of European support (in this case, European Institutional Trust) compared to other determinants. Previous research on such support has found out that people’s evaluations followed mainly an instrumental logic – support being dependent on a perception of personal or national benefits accruing from membership in the European Union (EU) – with an additional role played by the European identification and other factors, such as trust in the Europeans.

This contribution expands the previous analysis, done well after the beginning of the economic crisis and aims to offer a comprehension of the structure of the European attitudes.

The paper is organized as follows: in the first section, I discuss the concepts of European identity and European institutional trust. Subsequently,

I review the main theories that have been elaborated to explain the development of political support for the EU. Thus, after a description of data and measurements, in the second section I offer a description of distributions of European Institutional Trust across Europe. Finally, I test a model that assesses the explanatory power of European identity on the EU support as compared to other variables. The concluding section reviews the findings and the implications for future research.

## **European identification and Trust for European Institutions**

European identity is often seen in literature as a component of more general attitudes towards European integration. In the early research it is even interpreted as being synonymous with support (see Inglehart 1970). European identity is also seen as a diffuse support of the political community as a part of the political system (e.g. Duchesne and Frogner 1995). Later research has explicitly interpreted European identity as a link to a political community distinct from general support for the EU itself (e.g. Scheuer 1999).

According to Social Identity Theory (SIT) (Tajfel and Turner 1986), identity is a feeling of attachment to a salient group: so European identity is an attachment to a salient supranational community.

Differently from a nation, the EU faces difficulties in becoming a proper polity because people's primary loyalty is still weak. Europeans do not share a single common history, culture and values. On the other hand, this traditional reasoning can be questioned, since Europeans do share a relevant past (the Greek *polis* and the Roman Empire, the Crusades, the Renaissance, Romanticism and the French Revolution). However, together with a common heritage, Europeans share religious conflicts such as the cleavages between Catholics and Protestants, Latin and Orthodox, the Christian and Islamic world. Moreover, there are extreme political divisions within Europe: its history is a history of wars, culminating in the First and Second World Wars and the Cold War. In addition, Europeans do not share a common language. On balance, it might therefore be argued that, since basic elements of a common identity are lacking, the divisions are stronger than the commonalities. This perspective sheds a bleak light on the possibility of a European identity.

However, stressing the identity achieved components (Huddy, 2001) defining European identity could be easier also because together with the vertical dimension (the sense of belonging to), a collective identity could also imply a horizontal dimension (the so-called sense of community, or sense of belonging together) (Kaina and Karolewski, 2013; Green, 2007). Another point is stressed by Checkel and Katzenstein that contrasts a 'cosmopolitan'

vision with a ‘national-populist’ declination of identity projects (2009, p. 11). There are few doubts that European identity is something closer to a cosmopolitan allegiance, because it stresses political rights and citizenship, while national-populist European identity focuses on cultural authenticity.

Political support could be instrumental and diffuse (see Easton, 1965); this latter is crucial for a political system’s life. In Europe, with the end of the initial permissive consensus on EU integration, people’s support was conceived as a possible “remedy” to bridge the gap between supranational governance and citizens. Then, in this paper, the basic idea is that European identity might increase the legitimacy of EU governance, also via a “resilience” mechanism.

Public perception of the EU covers several dimensions and literature suggests a number of typologies to conceptualize them. Moving from Easton’s (1965, 1975) notions of specific and diffuse support, Norris (1999) distinguishes five objects of political support (political community, regime principles, regime processes, regime institutions and political authorities). Conceptually, popular support for the basic principles of the EU is conceived as the level of popular approval for integration project as a whole.

But citizens’ orientations towards the EU also include evaluations of the institutions of the EU. These assessments of the institutional design of the EU are most commonly assessed by asking respondents about their level of trust or confidence in various institutions. Institutional trust is explicitly linked to regime stability since it enhances the likelihood of support by citizens believing that the political system will produce ideal outcomes.

In Easton’s words, institutional trust could be seen as support for regime institutions; European institutions make decisions, so – in a way – they are directly considered responsible for policies and answers given.

During the crisis, European Institutions are directly “under observation” because of a lack of responses. For these reasons the focus in this paper is on the European Institutional Trust, as a dependent variable.

Before exploring the trends and the distribution of European Institutional Trust among countries, the possible source of Europeanism should be considered. Therefore, the next paragraph will revise the literature on the predictors of European attitudes.

## **Theoretical perspectives and research hypotheses on the sources of European Institutional Trust**

The sources of Europeanism are of various nature. In a first step, the study of public opinion on European integration draws on the tools and methods of the comparative study of regime support at the national level (Loveless and Rohrschneider, 2011, p. 5).

At first, scholars followed the model of the permissive consensus (Lindberg and Scheingold, 1971). Pro-European sentiments began to weaken with the Single European Act of 1987 and the adoption of the Maastricht Treaty in 1992, which broadened the sphere of action and the range of competences of the EU and brought about its transformation into an (un)stable system of governance. Rejections of the Constitutional Treaty in France and Holland in June 2005 – even though for different reasons – and the bumpy road taken by the Lisbon Treaty before it became effective in December 2009, again recall the question of the link between the citizens and Europe. New theories were proposed and the subsequent empirical research on the determinants of European support is quite copious. They point to four theoretical perspectives that have been developed over time: cognitive mobilization, instrumental rational perspectives, political mobilization and affective/identitarian explanations (Bellucci et al., 2012; Toka et al., 2012).

Chronologically, the first theoretical perspective used to explain attitudes to Europe was the cognitive mobilization theory advanced by Inglehart (1970). This was followed by a series of studies in which motivations of a utilitarian nature had a predominant role (Gabel, 1998). Subsequently, a number of authors studied Europeanism according to the idea that political explanations offered the key to its understanding (Anderson, 1998; Sanchez-Cuenca, 2000). More recently, the identity paradigm has been established, where national (and local) identities are seen as the variables explaining most of the variation of the orientations of public opinion towards Europe (Carey, 2002; McLaren, 2002; Hooghe and Marks, 2005).

Summing up, ignoring the chronological criterion, the possible predictors of pro-Europeanism could be placed into two broad categories: economic and non-economic, as suggested by Hooghe and Marks (2005).

The economic-utilitarian theory (Gabel, 1998) interprets the pro-European sentiments of public opinion as the product of rational thinking and therefore of a calculation. Membership of Europe is in other words evaluated on the basis of criteria of expedience and utility of the choice

involved. This literature presupposes that citizens are capable of rational evaluation, and therefore of calculating the economic consequences of European integration both for themselves and for the social groups to which they belong, including the nation. Attitudes towards the EU are thus the product of this calculation. The results of Gabel's investigations showed that citizens that benefitted directly from community assistance (such as farmers) had a higher level of support for Europe: this is a reflection of the so-called 'egocentric utilitarianism'. The utilitarian approach also takes into account aggregate economic factors, according to economic voting literature (Lewis-Beck, 1988). From this perspective, support for European integration is influenced by the performance of the national economic system. In particular, support for integration is strong when the state of the national economy (in terms of inflation, unemployment and growth) is good (Eichenberg and Dalton, 1993): this is the so-called 'sociotropic utilitarianism'. In sum, the central assumption of the economic or instrumental theory is that individuals' orientations towards the EU result from a calculation of costs and benefits.

In very recent years, economic crisis has played a crucial role in Europeanism, as several studies show (see Serricchio et al., 2013).

This perspective in particular is useful because the economic crisis has threatened the very existence of the European Union.

Kuhn and Stoeckel (2014) look at the effects of the crisis on support for European economic governance. As far as the utilitarian approach is concerned, the authors hypothesize an opposite relationship with support for EU governance during the crisis.

Lastly, Di Mauro and Serricchio (2016) assess the role of the national institutions as a proxy for Europeanism, stressing also the role of some contextual variables.

Among non-economic factors, cognitive mobilization (based on growth in levels of education among citizens, exposure to a wider range of information sources and consequently greater awareness of Europe and of the way it works) was thought to favour pro-European sentiments. However, in recent years, especially following the expansion in the range of competences of the EU and its various enlargements, the identity explanation has become more relevant. In this perspective, national identity becomes a key predictor of the orientations of public opinion with respect to the EU. In Carey's view (2002), the danger of a loss of power on the part of the citizen's own member state deriving from the growing interference of the supranational institutions produces a negative reaction in those citizens who do not see the EU as a

legitimate entity, and who in any case do not see or clearly recognize the outline of a European identity. So, for Carey, strong national identities, in some cases reinforced by sentiments of belonging to a sub-national territory, constitute an obstacle to the European integration. McLaren (2002) focuses on the perception of a threat to one's own identity. The perceived threat posed by integration with other populations and cultures could be economic, deriving from possible conflicts over economic benefits enjoyed by minority groups, or it could derive from purely cultural considerations. The conclusion reached by McLaren is in line with that of Carey: strong national identities obstruct the process of European integration. However, the relationship between national identity and the attitudes towards Europe seems to be more complex. For Duchesne and Frogner (1995), Bruter (2005) and Citrin and Sides (2004), in contrast to the interpretations of Carey and McLaren, the relationship between a sense of national belonging and pro-European sentiments is, rather, positive, and a strong national identity is fully compatible with positive attitudes towards Europe. Similar conclusions are reached by the authors of studies carried out by social psychologists (Cinnirella, 1997; Huici et al., 1997; Catellani and Milesi, 1998).

Hooge and Marks (2005) have suggested that the national context has a mediating role: national identity works in opposite directions, in favour of or against European integration, according to the context concerned, and especially as a consequence of specific political events with the power to trigger nationalistic sentiments in citizens (in the case in point, the holding of a referendum on Europe). Accordingly, people holding exclusive national identity – in contrast to people expressing dual allegiance to both nation and Europe – would be less supportive of European integration.

Other authors (Bellucci et al., 2012; Serricchio, 2010 for the Italian case) stress the impact of different component of national identity (civic *vs.* ethnic or, as social psychologists claim, achieved *vs.* ascribed as in Huddy 2001).

The role of European identity in determining pro-European attitudes is quite clear. In the Intune project (e.g. Serricchio, 2011; Sanders et al., 2012) European identity has a relevant role as a predictor in European attitudes and, in fact, according to Toka et al. (2012), European identity can be grouped into an affective/identitarian factor.

According to Serricchio and Bellucci (2016), European identification is one of the most powerful predictors of pro-European attitudes also because could be seen as a source of “resilience”.

The third perspective introduces political mobilization factors and judgemental heuristics. The main idea here is that mass perceptions of Europe are defined in national political arenas and that parties, political elites and the mass media may ‘cue’ voters in their views towards Europe and its institutions (Hooghe and Marks, 2005). Political explanations (or political cues) encompass theoretical perspectives whose wide range is reflected in a corresponding heterogeneity of empirical findings. One perspective emphasizes the way in which individuals use certain political cues – which come to them from their own ideological orientations and the messages put in circulation by the political élites – to form their ideas about Europe. Underlying this approach is the conviction that individuals are not able to obtain complete information; that their capacity for rational thinking is limited; that they have only partial awareness of the relevant issues and therefore must make use of institutional and other forms of delegation. These studies therefore give special emphasis to the role of political parties as the suppliers of cognitive shortcuts (Gabel, 1998). A second perspective focuses on the citizens’ confidence in national institutions and in the national political system more generally. Anderson (1998) shows that the attitudes of the citizens towards the EU – which is now a polity for all practical purposes, a polity *sui generis* though it may be – are to a degree filtered by the national political and institutional system. In other words, confidence in institutions has a positive impact on citizens’ attitudes to Europe because the national institutions are used as cognitive shortcuts. Those who have confidence in their own political system are likely to develop attitudes of closeness to, if not confidence in, the institutions of Europe. However, the impact can also be negative, as Sanchez-Cuenca (2000) shows: those mistrustful of the national political system may develop strongly pro-European attitudes. So on the one hand, Anderson (1998) establishes a mechanism of institutional proxy in the context of which the national institutions are shortcuts to feelings of confidence in Europe. On the other hand, Sanchez-Cuenca (2000) provides confirmation of the hypothesis of a substitution mechanism whereby a lack of confidence in the national political system leads to the prediction of strong pro-European sentiments. Bellucci et al. (2012) show that the relationship between confidence in the national institutions and pro-European attitudes is in fact mediated by a third variable, namely, the quality of governance. In countries where this is high, the relationship is negative.

## **Data and measurement**

In order to do analysis and test hypothesis, I use a very recent Eurobarometer survey, the 88.3, which was released in November 2017 by the European Commission.

In the following analysis, the dependent variable is the European Institutional Confidence, an index that combines some classic measures of European institutional Trust, including both elected and not elected institutions: so, the scale includes general European trust, trust towards the Parliament, the European Commission, the European Central Bank; the variables were combined into an additive index and rescaled into a 0 – 10 point range, where 0 is the lowest level of confidence and 10 the highest.

Usually, European identity is measured with survey instruments pertinent to belonging, territorial-geographical attachment and future feelings (Citrin and Sides 2004; Sinnott 2006; Moreno, 2006).

In previous research (Serricchio and Bellucci, 2016), European identity is conceptualized and measured according to Social Identity Theory that imply belonging and salience, captured by two questions which have been elaborated from Lilli and Diehl's (1999) as reformulation of the Collective Self-Esteem Scale originally proposed by Luhtanen and Crocker (1992); unfortunately, the Eurobarometer survey employed for this paper doesn't have the same items, nor any similar. Nevertheless, it contains several parameters that measure emotional and affective feeling toward Europe thus allowing to well grasp the feeling of European identification.

The questions included are: Europe's perceived image, the European and the European Union attachment, the European citizenship and the classic measure of European identity, the so called Moreno question; the variables were combined into an additive index and rescaled into a 0 – 10 point range, where 0 is the lowest level of identification and 10 the highest.

## **European attitudes across time**

The 2017 survey reveals some news. The (small) trends of some selected indicators – some of them are shown in Figure 1 and Figure 1a for Eastern Europe – describe some interesting trends: since 2013 trust toward the European Parliament has been stable, trust toward the European Commission slightly has decreased, while trust toward the EU as a whole has slightly grown.

In Eastern European countries, all indicators decrease.

These trends need to be confirmed in the following months. So, next surveys most probably will tell us something more on this subject. For the moment, the results are quite uncertain. (*See Figure 1 and Figure 1a*)

Focusing on the described dependent variable, it has a moderate average intensity (5.23 on a 0-10 scale,  $n=27.746$ ) with a 3.9 of standard deviation that reveals a good variability among nations; so, as suspected, this level is not common to all Europeans; indeed, the level of European institutional trust index varies considerably across the European nations, depending on national context, with fifteen countries over the average.

Therefore, a question could be raised: which factors explain these great variations among different national contexts? A preliminary explanation recalls the different impact of economic and financial crisis, the different level of national attachment but also – and possibly most importantly – the potential different role of national institutional confidence.

A more complex explanation is thus needed. In order to do so, some multivariate regression models are set up. In these models the dependent variable is always the European institutional confidence, measured as explained; the predictors are selected and included according the theories presented and discussed in Section 3.

The next sections will present and discuss empirical findings. This also allows me to explain the relevance of European identity. (*See Figure 2*)

### **Determinants of European institutional confidence**

The literature review has shown that several factors affect the level of pro-EU attitudes and may lead to changes over the years and between countries. To ascertain their impact I use a “basic” regression model (OLS) with only individual level predictors: this model is presented in Table 1. The socio-demographic variables are included mainly as control variables, without any specific hypotheses.

The coefficients at the individual level suggest that economic variables are associated with great strength of support, also after the crisis. So, it is confirmed that the economy does directly impact the EU support.

Observing the confidence in national institutions, this predictor is very strongly correlated with the index of EU institutional trust, with a positive direction.

This is a very relevant finding, as the role of domestic governance is not always univocal and sometimes uncertain, as explained. With these data and this analysis its role appears to be quite clear.

National identity has a weak impact, negative and not significant in Eastern Europe. In general, the model fits the data reasonably well as r-square reveals (.37 and .31).

European identity has a relevant impact on general explanation: its impact on European institutional confidence is very important, both in European and Eastern Europe. So, the sense of European identification greatly increases the confidence in European public institutions.

This is not a “banal” finding: rather, it confirms the idea that an affective connection with a supranational entity could promote also the institutional confidence and, broadly speaking, the political support for European integration project. The two concepts, certainly connected in citizens’ mind, however, have a different role, as many previous researches show. The casual link between them (who cueing whom?) is not totally clear and some *endogeneity* problems also could be raised. But this is not the place for this discussion.

Rather, I would stress the importance of European Identify as a reserve of positive values.

Certainly the European identity has above all a civic matrix, considering that the cultural aspect is largely deficient. But, following the functionalist theory, over time the civic matrix can also generate the missing pillar. This is probably more an aspiration than a forecast, but if in spite of all the difficulties the united Europe still exists, then perhaps it is possible to be moderately optimistic about its future.

The European elections of 2019 will provide some answers, certainly partial and not exhaustive but the feeling is that Europe is at a real crossroads.

Further researches should focus firstly on the level of pro-European attitudes, seeking confirmation of their increasing levels. In addition, and most importantly, all the possible interactions between contextual and individual attitudes are yet to be verified because according to these results the question is only partially solved. (*See Table 1*)

## **Conclusion**

In the first months of 2017 European Union was highly contested: in March 2017, the united Europe celebrated its 60th birthday in a very heavy climate (considering Brexit and the growing influence of Eurosceptic parties

across Europe). The White Paper, handed down by European Commission President Jean-Claude Juncker, seem to indicate useful solutions.

The Presidential and Parliamentary elections in France seem to have removed the most pressing concerns, but the picture is not yet completely outlined and the future of a United Europe is still under observation.

What will be the future is a very hard question but some signs of optimism are beginning to emerge. So, in this general climate, this paper aimed to assess if the economic crisis altered the structure of the relations between the citizens and the EU.

Previous research on support for European integration has found that citizens' evaluation followed mainly an instrumental logic – support being contingent on a perception of personal/national benefit accruing for EU membership – with an additional role played by European identity.

This contribution expanded the analysis already done, mainly when the financial and economic crisis began to affect popular confidence towards political institutions and, mainly, the supranational polity.

The findings are quite surprising. First of all, pro-European attitudes show an increasing level among Europeans, although the level of trust in the European institutions (and other indicators, too) considerably varies across countries. The situation in Eastern countries is slightly different.

The first relevant finding concerns the trust in national political institutions that appears always positive.

But the most important result to be highlighted concerns the role of European identity that is able to contribute significantly to the explanation of the support.

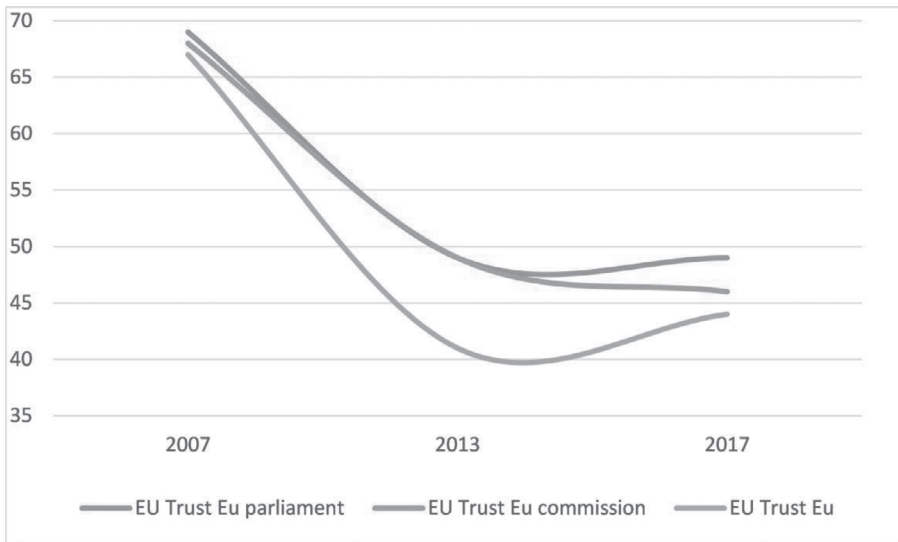
Probably this affective attachment constitutes a reserve of resilience, able to drive public perception toward Europe across times of crisis, allowing to maintain support at an acceptable level during peak of disaffection, too.

As I tried to argue, this could be good news for the future of the united Europe and an indication for political actors.

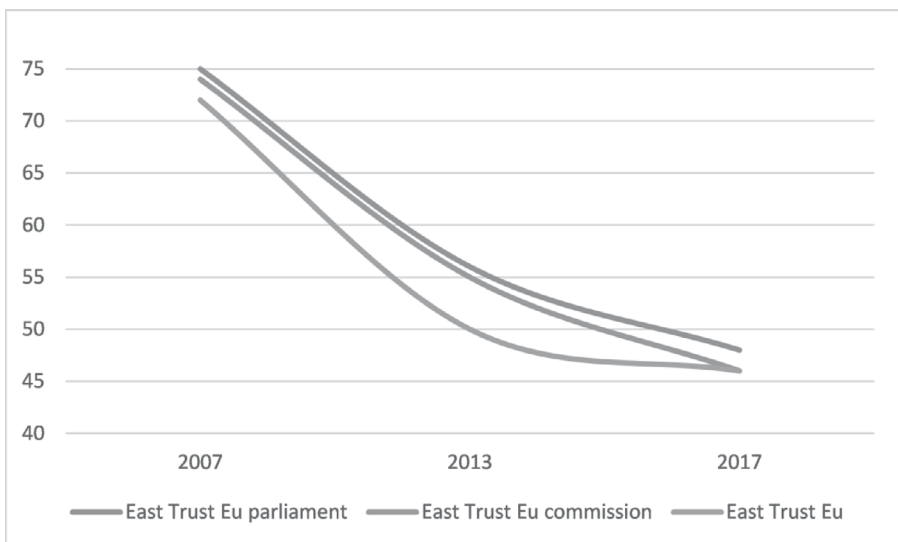
For sure, next year with European elections will provide some answers.

## Figures and tables

Institutional Trust across time in Europe (Fig. 1) and Eastern Europe (Fig. 1a) (selected indicators)

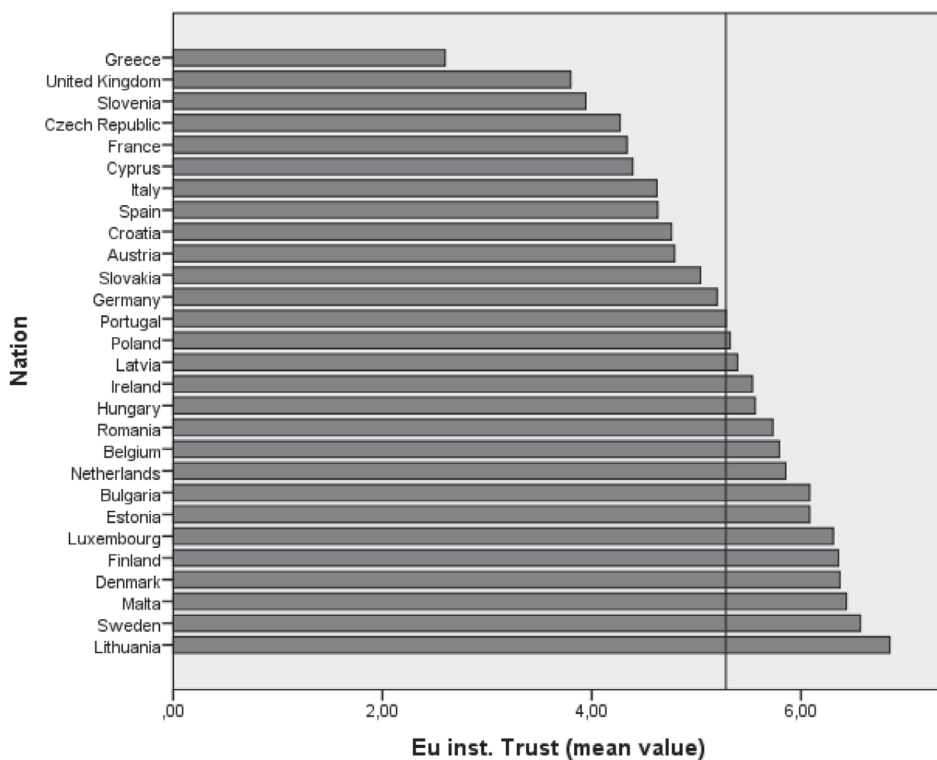


*Fig. 1*



*Fig. 1a*

*Source:* Author's elaboration based on Eb 67.2 (2007), 80.1 (2013) and 88.3 (2017)



*Fig. 2. The distribution of the European institutional trust among countries (mean value on a 0 – 10 scale): 2017*

*Source: Author’s elaboration based on Eb 88.3 (2017, Autumn)*

|                    | eu-28      |         |        |       | eastern    |         |        |       |
|--------------------|------------|---------|--------|-------|------------|---------|--------|-------|
|                    | Not        |         | St.    | Sig.  | Not        |         | St.    | Sig.  |
|                    | std coeff. |         | coeff. |       | std coeff. |         | coeff. |       |
|                    | B          | St. err | Beta   |       | B          | St. err | Beta   |       |
| (Costant)          | ,380       | ,193    |        | ,049  | ,889       | ,329    |        | ,007  |
| Nat econ           | ,072       | ,027    | ,022   | ,007  | ,010       | ,044    | ,003   | ,823  |
| Eu econ            | -,110      | ,025    | -,035  | ,000  | -,124      | ,042    | -,037  | ,004  |
| Nat. Econ exp      | ,112       | ,031    | ,021   | ,000  | ,078       | ,055    | ,014   | ,155  |
| Eu econ exp        | ,035       | ,027    | ,008   | ,199  | ,102       | ,047    | ,022   | ,031  |
| Media use          | -,027      | ,029    | -,006  | ,364  | ,049       | ,047    | ,011   | ,295  |
| Nat. Instit. trust | ,340       | ,006    | ,346   | 0,000 | ,280       | ,011    | ,267   | ,000  |
| Eur. Identity      | ,672       | ,010    | ,411   | 0,000 | ,744       | ,017    | ,439   | 0,000 |
| Nat. Identity      | -,049      | ,011    | -,024  | ,000  | -,025      | ,020    | -,012  | ,217  |
| Left-right         | ,027       | ,010    | ,015   | ,006  | -,048      | ,016    | -,028  | ,002  |
| Sex                | -,180      | ,042    | -,023  | ,000  | -,243      | ,073    | -,030  | ,001  |
| Educ               | ,065       | ,029    | ,014   | ,023  | ,108       | ,054    | ,021   | ,045  |
| Age                | -,127      | ,026    | -,031  | ,000  | -,105      | ,044    | -,026  | ,018  |
| Social class       | ,020       | ,023    | ,005   | ,384  | -,093      | ,040    | -,023  | ,021  |
| Unemploy           | ,055       | ,050    | ,007   | ,271  | ,104       | ,086    | ,013   | ,227  |
|                    |            |         |        |       |            |         |        |       |
| Adj-R-sq           | .37        |         |        |       | .31        |         |        |       |
| N                  | 22059      |         |        |       | 8337       |         |        |       |

Tab. 1.

*European identity as a predictor of European institutional confidence.*

Source: Author's elaboration based on Eurobarometer 88.3 (2017)

### Bibliography:

- Anderson, C. J. (1998). *When in doubt, use proxies. Attitudes toward domestic politics and support for European integration*, in «Comparative Political Studies», 31, 5, pp. 569-601
- Bellucci, P., Sanders, D., and Serricchio, F. (2012). *Explaining European identity*, in D. Sanders, et al. (Eds.), pp. 61-90
- Bruter, M. (2005). *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

- Carey, S. (2002). *Undivided loyalty: Is national identity an obstacle to European integration?*, in «European Union Politics», 12, 3, pp. 387-413
- Catellani, P. and Milesi, P. (1998). *Identità regionale, nazionale, europea*, in A. Quadrio Aristarchi (Ed.), *Nuove questioni di psicologia politica*, Milano, Giuffrè, pp. 219-272
- Checkel, J. T. and Katzenstein, P. J. (2009). *The politicization of European identities*, in Checkel, J. T. and P. J. Katzenstein (Eds.) *European identity*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-25
- Cinnirella, M. (1997). *Towards a European identity? Interactions between the national and European social identities manifested by university students in Britain and Italy*, in «British Journal of Social Psychology», 36, 1, pp. 19-31
- Citrin J., and Sides, J. (2004). *More than nationals: How identity choice matters in the new Europe*, in R.K. Hermann, T. Risse and M.B. Brewer (Eds.), pp. 161-185
- Duchesne, S. and Frogner, A. P. (1995). *Is there a European identity?*, in O. Niedermayer and R. Sinnott (Eds.), pp. 193-226
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ
- Easton, D. (1975). *A re-assessment of the concept of political support*, «British Journal of Political Science», 5, pp. 435-457
- Eichenberg, R. and Dalton, R. J. (1993). *Europeans and the European community: The dynamic of public support for European integration*, in «International Organization», 47, pp. 507-534
- European Commission, Brussels (2017). Eurobarometer 86.2 (2016). TNS opinion, Brussels [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6788 Data file Version 1.3.0, doi:10.4232/1.12853
- Fuchs, D. and Klingemann, H. D. (Eds.) (2011). *Cultural diversity, European identity and the legitimacy of the EU*, Edward Elgar, Cheltenham
- Gabel, M. (1998). *Interests and integration: Market liberalization, public opinion and European Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- Green, M. D. (2007). *The Europeans: Political Identity in an Emerging Polity*, Lynne Rienner Publishers
- Hooghe, L. and Marks, G. (2005). *Calculation, community and cues: Public opinion on European integration*, in «European Union Politics», 6, 4, pp. 419-443
- Huddy, L. (2001). *From social to political identity: A critical examination of social identity theory*, in «Political Psychology», 22, 1, pp. 127-156
- Huici, C., Ros, M., Cano, I., Hopkins, N., Emler, N., Carmona, M. (1997). *Comparative identity and evaluation of socio-political change: Perceptions of the European community as a function of the salience of regional identities*, in «European Journal of Social Psychology», 27, pp. 97-113
- Inglehart, R. (1970). *Cognitive mobilization and European identity*, in «Comparative Politics», 3, 1, pp. 45-70
- Kaina, V. and Karolewski, I. P. (2013). *EU governance and European identity*, in «Living Review in European Governance », 8, 1, pp. 1-41
- Kohn, H. (1944). *The idea of nationalism: A study of its origin and background*, New York, The Macmillan Company
- Kuhn, T. and Stoeckel, F. (2014). “When European Integration becomes Costly: The Euro Crisis and Public Support for European Economic Governance.” *Journal of European Public Policy* 21 (4): 624-641
- Lewis-Beck, M. S. (1988). *Economics and elections: The major western democracies*, Ann

- Arbor, University of Michigan Press
- Lilli W., and Diehl M. (1999). *Measuring national identity*, (Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung; 10), ISSN 1437-8574
- Lindberg, L. and Scheingold, S. (1971). *Regional integration: Theory and research*, Cambridge, MA, Harvard University Press
- Loveless M. and Rohrschneider R., (2011). *Public perceptions of the EU as a system of governance*, in «Living Review in European Governance», 6, 2, pp. 1-38
- Luhtanen, R. and Crocker, J. (1992). 'A collective self-esteem scale: Self-evaluation of one's social identity', in «Personality and Social Psychology Bulletin», 18, 302-318.
- McLaren, L. (2002). *Public support for European union: Cost/benefit analysis or perceived cultural threat?*, in «The Journal of Politics», 64, 2, pp. 551-566
- Moreno, L. (2006). *Scotland, Catalonia, Europeanization and the Moreno question*, in «Scottish Affairs», 54, pp.1-21
- Niedermayer, O., and Sinnott, R. (Eds.) (1995). *Public opinion and internationalized governance*, Oxford, Oxford University Press
- Norris, P. (1999), *The political regime*, in H. Schmitt and J. Thomassen (Eds.) *Political representation and legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 74-89
- Sanchez-Cuenca, I. (2000), *The political basis of support for European integration*, in «European Union Politics», 1, 2, pp. 147-171
- Sanders, D., Bellucci, P., Toka, G., Torcal, M. (Eds.) (2012). *The Europeanization of national politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*, Oxford, Oxford University Press.
- Sanders, D., Bellucci P., Toka, G., Torcal, M., (2012). *Conceptualizing and measuring European citizenship and engagement*, in Sanders et al. (2012), pp. 17-38
- Serricchio, F. (2010). *Gli italiani e l'Europa: un rapporto che muta tra benefici*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 3, pp. 371-396
- Serricchio, F. (2011). *Perché gli italiani diventano euroscettici*, Plus, Pisa University Press, Pisa
- Serricchio, F. (2014). The 2009 European vote in Italy: National or European?, in «Perspective on European Society and Politics and Society», 15, 2, pp. 198-215.
- Di Mauro, D. Serricchio, F. (2016). Euroscepticism and economic crisis: assessing the role of domestic institutions, in A. Bargaoanu and D.Varela (Eds.), *United by Euroscepticism. An Assessment of Public Attitudes towards Europe in the Context of the Crisis*, Cambridge: Cambridge Publishing Press
- Serricchio, F, Bellucci, P. (2016). The consequences of European Identity in *European identity in the context of national identities*, Segatti, P. and Westle, B. (eds), Oxford Univ. Press
- Sinnott, R. (2006). An evaluation of the measurement of national, subnational and supranational identity in cross-national surveys, in «International Journal of Public Opinion Research», 18, 2, p. 211-223
- Tajfel, H. (1981). *Human groups and social categories: Studies in social psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tajfel, H. and Turner, J. C. (1986). *The social identity theory of intergroup behaviour*, in Worchel, W. and W. G. Austin (Eds.) *Psychology of Intergroup Relations*, Chicago, Nelson Hall, pp. 7-24
- Toka, G., Henjak, A., Markowski, R. (2012), *Support for European integration*, in Sanders et al. (Eds.), pp. 137-166

# АНАЛИЗ НА ФАКТОРИТЕ, ОБУСЛАВЯЩИ НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ИЗГРАЖДАНЕТО НА СТЪЛБ НА СОЦИАЛНИТЕ ПРАВА НА ЕС

*Гл. ас. д-р Моника Моралийска  
Университет за национално и световно стопанство*

## **Резюме**

*Социалното измерение на Европейския съюз е част от дебата за бъдещето развитие на Съюза. То е приоритет в приетата от лидерите на ЕС декларация на срещата в Рим на 25 март 2017 г., както и в Документа за размисъл относно социалното измерение на Европа на Европейската комисия, последвавал представянето на Бялата книга за бъдещето на Европа. На 17 ноември 2017 г. председателите на Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия съвместно провъзгласиха създаването на Европейския стълб на социалните права. Изграждането на по-справедлива Европа е приоритет на настоящия състав на Европейската комисия (2014 – 2019 г.) и най-вероятно ще остане сред приоритетите и на следващия.*

*Докладът има за цел да анализира факторите, които според автора, предпоставят създаването на Социален стълб на ЕС. За целта авторът изпълнява следните задачи: разглежда в ЕС и България настоящата социална ситуация по отношение на показатели като безработица, риск от бедност и социално изключване, както и доходно неравенство; оценява различията в показателите на европейско и национално равнище; представя оценки на липсата на икономическо и социално сближаване в Съюза. Хипотезата на автора е, че социалният статус (като социални права, социално положение и доходно неравенство) на гражданите на ЕС, вариращо значително както между държавите членки, така и в отделните страни, е основен фактор за необходимостта от задълбочаване на социалната политика не само на национално, а и на съюзно равнище, както и за появата на Социалния стълб на ЕС.*

## **Ключови думи:**

*ЕС, социална политика, социален стълб*

Дебатът за бъдещето на Европа, появил се в резултат от наболелите проблеми в ЕС и необходимостта той и неговите държави членки да отговорят по-добре на очакванията на европейските граждани, вече е в центъра на дневния ред на ЕС. Негов важен принос, освен разговорът за продължаване на процеса на европейската интеграция, е и по какъв начин ще бъде продължено не само политическото и икономическото развитие на ЕС, а и социалното измерение на Съюза. В приетата от лидерите на ЕС декларация от срещата в Рим на 25 март 2017 г. бе поет следният ангажимент: *„В идните 10 години искаме Съюз, който да бъде безопасно, сигурно и благодатно място, да бъде конкурентоспособен, устойчив и социално отговорен, да има волята и способността да играе ключова роля в света и оформянето на глобализацията. Искаме Съюз, в който гражданите имат нови възможности за културно и социално развитие и икономически растеж“* (Европейска комисия, 2017а).

Европейската комисия добави своя принос към разискванията на 1 март 2017 г., когато представи *Бяла книга за бъдещето на Европа* (Европейска комисия, 2017б), последвана от *Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа* (Европейска комисия, 2017в), а на 26 април 2017 г. към тези стратегически документи се присъедини и *Европейският стълб на социалните права* (Европейска комисия, 2017г).

*Документът за размисъл относно социалното измерение на Европа* отчита, че въпреки изключителните си постижения Европа все още е изправена пред редица икономически и социални предизвикателства, свързани с последиците от икономическата криза, недостатъците на отворените пазари и общества, иновациите и технологичните промени и съществуващото социално неравенство. Констатира се също постепенно укрепване на индивидуалните и колективните социални права в ЕС, както и подобрене на сътрудничеството със социалните партньори на европейско и на национално равнище, но и необходимостта в бъдеще дебатът да се съсредоточи върху социалното измерение на Европа. Заключва се, че икономическите, социалните и политическите аргументи в полза на една социална Европа са солидни и предстоящата дискуссия е по-скоро за постигане на консенсус относно формата, която тя да приеме в бъдеще.

На 17 ноември 2017 г. председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер и министър-председателят на Швеция Стефан Льовен бяха съвместни домакини на първата *Социална среща на върха на ЕС* от двадесет години насам (проведена е в Гьотеборг, Швеция), в която участваха лидерите на ЕС, с участието на председателите на инсти-

туциите на ЕС, държавните и правителствените ръководители, социалните партньори и други ключови заинтересовани страни. По време на Социалната среща на върха представителите на Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия съвместно прогласиха *Европейския стълб на социалните права* (Европейска комисия, 2017д), който имаше за цел да подчертае ангажимента на лидерите на ЕС за спазване на принципите и правата в този стълб.

Стълбът затвърждава и допълва правата в европейското и международно право и се основава на 20 принципа в три категории: 1) Равни възможности и достъп до пазара на труда (образование, обучение и учене през целия живот; равенство между половете; равни възможности; активна подкрепа за заетостта); 2) Справедливи условия на труд (сигурна и гъвкава заетост; работни заплати; информация за условията на работа, защита при уволнение; социален диалог и участие на работниците; баланс между работа и личен живот; здравословна и безопасна работна среда, защита на личните данни); 3) Социална закрила и общаване (грижи за децата; социална закрила; обезщетения за безработица; минимален доход; доходи и пенсии за старост; здравеопазване; интеграция на хората с увреждания; дългосрочни грижи; жилищно настаняване за бездомни; достъп до основни услуги).

### **Предпоставки за създаването на Европейски стълб на социалните права**

Могат да бъдат определени няколко групи фактори, които предпоставят нарастващата значимост на социалната политика и обосновават необходимостта от засилване на общите усилия за инициативи в социалната сфера на съюзно равнище.

- Устойчивата тенденция на застаряване на европейското население (Moraliyska, 2017);

- Все още непреодоляната висока безработица и социални последиствия от икономическата и финансова криза в периода 2007-2009 г.;

- Високият дял европейски граждани, попадащи в групата „в риск от бедност“;

- Запазващото се значително социално разделение (по отношение на доходите и социалния статус на гражданите, както и що се касае до социалните разходи), наблюдаващи се както между държавите членки, така и между регионите в тях;

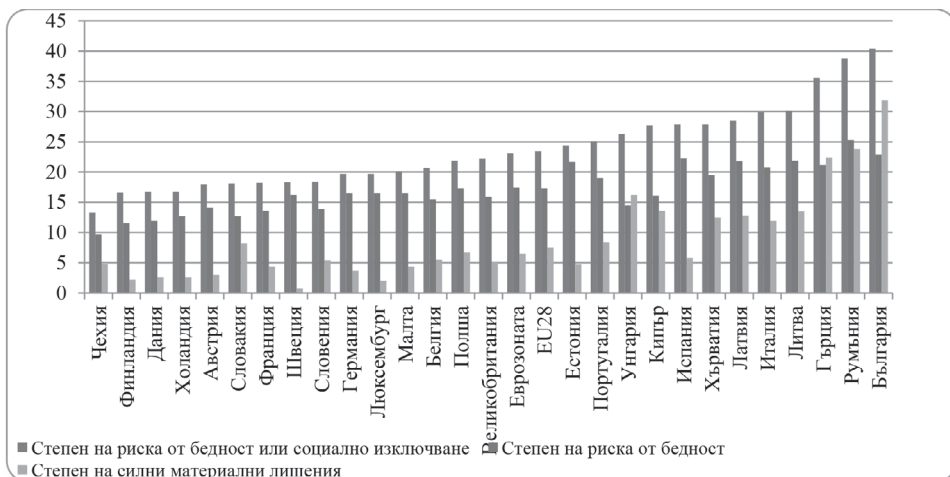
- Бързонастъпващата дигитална революция, налагаща нуждата от реструктуриране на икономиките, върху които промените имат силно социално въздействие.

Авторът идентифицира горепосочените предизвикателства като най-значими за бъдещото развитие на ЕС и определя последните три като обект на настоящия доклад.

- Оценка на социалния статус на европейските граждани и риска от бедност

За измерване на социалния статус на европейското население се ползват показатели от статистиката на ЕС, както и в създадената за целите на социалния стълб база, наречена „**Social scoreboard**” - набор от показатели, с които ще се следи изпълнението на заложените цели и напредъка на ЕС в 12 области, а резултатите ще се отчитат в европейския семестър за координация на икономическите политики (European Commission, 2018a).

Статистиката, която този набор от показатели ни дава, показва, че през 2016 г. един от всеки четирима души в ЕС (23,5% от населението на ЕС) е изложен на риск от бедност или социално изключване (Фиг. 1). В общия брой на населението на ЕС този дял съответства на около 118,8 милиона души. Това е по-малко от 2012 г. (24,8%), но на нивото от 2010 г., следователно не може да се регистрира значителен напредък.



**Фигура 1. Условия на живот и риск от бедност в ЕС през 2016 г.**

Трите показателя се дефинират по следния начин:

• **Степен на риска от бедност или социално изключване (At-risk-of-poverty or social exclusion rate - AROPE)** – хората, за които важат едно или повече от следните три условия: 1) сериозно материално лишени хора, ограничени от липсата на ресурси, което лишение се измерва по отношение на най-малко четири от следните девет позиции: Хората са неспособни да си позволят: 1.1. да изплащат навреме наема/ипотеката си/сметките си за комунални услуги; 1.2. да поддържат дома си топъл; 1.3. да посрещнат неочаквани разходи; 1.4. месо, риба/протеинов еквивалент всеки втори ден; 1.5. едноседмична почивка далеч от дома; 1.6. кола; 1.7. пералня; 1.8. цветен телевизор; 1.9. телефон (включително мобилен). 2) Живеят в домакинство с безработни или домакинство с ниска интензивност на труда, където хората в трудоспособна възраст (18-59 г.) са работили <20% от потенциалното им работно време през изминалата година; 3) Живеещ в домакинство с еквивалентен разполагаем доход под прага на бедност, определен на 60% от средния национален разполагаем доход.

• **Степен на риска от изпадане в бедност** Делът на лицата с еквивалентен разполагаем доход под прага на риска от бедност, който е 60% от средния национален разполагаем доход (след социални плащания).

• **Степен на силни материални лишения** Хората със силни материални лишения изпитват най-малко 4 от деветте следващи лишения и не могат да си позволят 1) да плащат наем / ипотека или сметки за комунални услуги 2) да поддържат дома си достатъчно топъл, 3) да се посрещат неочаквани разходи 4) да ядат месо, риба или протеинов еквивалент всеки втори ден 5) да си позволят една седмица почивка далеч от дома 6) кола 7) пералня, 8) цветен телевизор или 9) телефон (включително мобилен).

*Заб. Няма данни за Ирландия*

Източник: Eurostat (2018a). Social scoreboard

Равнището на детската бедност също остава високо. Тези деца имат ограничен достъп до здравни грижи, изложени са на по-висок риск от преждевременно напускане на училище, а по-късно, когато станат възрастни - на по-висок риск от безработица и бедност. През 2010 г. лидерите на ЕС поеха ангажимент да намалят броя на хората, изложени на риск от бедност, с 20 милиона души до 2020 г., но оттогава дори се наблюдава ръст на броя на хората в риск от бедност с 1,7 млн. По отно-

шение на борбата с бедността и равнопоставеността на малцинствата и рисковите социални групи също не е постигнат значителен напредък.

Особено тревожно е положението в България, където през 2016 г. 40,4% от населението е в риск от бедност и социално изключване, следвана от Румъния (38,8%) и Гърция (35,6%), а Чехия, Финландия, Дания и Холандия са най-успешните държави, в които 14-17,0% от населението е в риск от бедност и социалното изключване.

Подробен поглед показва, че една трета от младите хора на възраст между 18 и 24 години, една трета от хората с най-ниско средно образование и две трети от безработните в ЕС, са изложени на риск от бедност или социално изключване (Eurostat, 2018a).

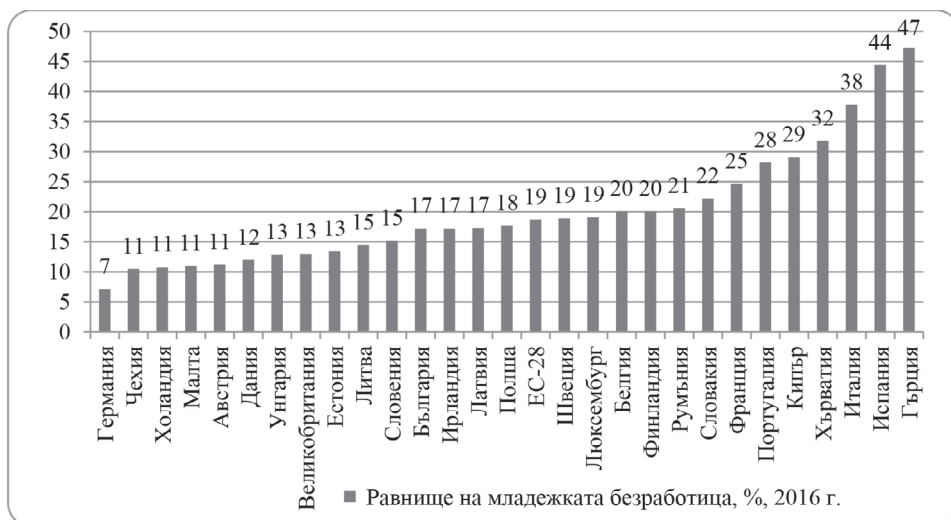
Делът на преждевременно напусналите образованието и обучението намалява от 2005 г. насам, но делът им остава значителен, особено в южните държави членки на ЕС. Най-висок той е в Малта (20%), Испания и Румъния – по 19%, а най-нисък – в Хърватия (3%).

Същевременно, въпреки намалението на дела на младите хора (15-24 години) в ЕС, които нито са в трудовата заетост, нито в образованието и обучението, остава висок и възлиза на 11,6% през 2016 г., като различията между държавите членки и тук се запазват значителни - от 4.6% в Холандия до 19.9% в Италия.

Подобни вариации между държавите членки се наблюдават и по отношение на заетостта. Тя нараства на европейско равнище през последните години, достигайки до 71,1 % през 2016 г., където водещи страни са Швеция (81,2%), Германия (78,6%) и Великобритания (77,5%), а на дъното на класацията отново са южните членки, сред които Гърция (56,2%), Хърватия (61,4%) и Италия (61,6%). През 2016 г. нивата на заетост бяха рекордно високи за повечето страни членки, като най-висока е тя сред високообразованите лица.

Въпреки, че равнището на заетост в България през 2016 г. (67,7%) не е далеч от средното за ЕС (71,1%), страната ни е на последно място по дял на лицата (на 100 желаещи да работят), които са участвали в мерки на пазара на труда за създаване и подпомагане на заетостта. През 2015 г. броят на участниците в такива мерки са били по-малко от 3% в България в сравнение с близо 50% или повече в Белгия и Дания.

Почти 7 пъти е разликата в дела на младежката безработица в Германия и Гърция, Фиг. 2.



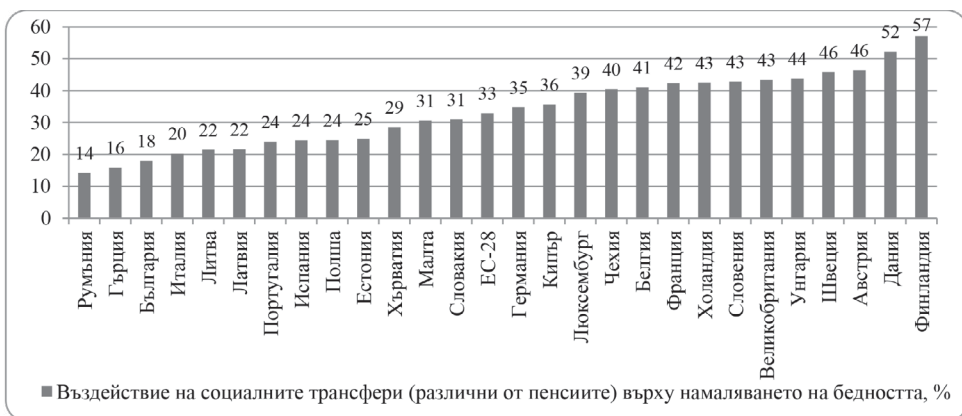
**Фигура 2. Равнище на младежката безработица в ЕС по страни, % от общото население, 2016 г.**

Заб.: Делът на младежката безработица се изчислява, като броят на безработните лица на възраст от 15 до 24 години се раздели на общото активно население от същата възрастова група.

Източник: European Commission (2018b). Social scoreboard

Шест пъти е разликата в равнището на работещите лица, изложени на риск от бедност в страните с най-добри постижения по този показател – Финландия (3,1%) и най-лош – Румъния (18,9%), средно за ЕС – 9,6%. Напред в класацията са Чехия (3,8%) и Белгия (4,7), а назад – Гърция (14,1%), Испания (13,1%). В България този показател възлиза на 11,4%.

Въпреки, че не е на дъното на класацията по този показател, през 2016 г. България еднозначно е на последно място по размер на възнаграждението за отработения труд (включва надници, заплати в брой и в натура, социалноосигурителните вноски на работодателите) - 4,6 € на час в България, при 43,3 € на час в Люксембург.



**Фигура 3. Въздействие на социалните трансфери (различни от пенсиите) върху намаляването на бедността (%), 2016 г. \***

Заб. \*Намаляване на процента на риска от бедност, дължащо се на социални трансфери (изчислени, сравнявайки процентите на риска от бедност преди социалните трансфери с тези след трансферите, като пенсиите не се считат за социални трансфери при тези изчисления).

Източник: European Commission (2018b). Social scoreboard

В допълнение на това, страната ни е сред тези, в които социалните трансфери слабо спомагат за намаляване на бедността (Фиг. 3). Макар, че през 2016 г. социалните трансфери намалиха дела на хората в риск от бедност в ЕС с една трета (33,0%), това въздействие варира широко от 14,2% в Румъния до 57,0% във Финландия (В България - 17,9%).

Може да се заключи, че предизвикателствата пред ЕС, свързани със социалното благоденствие на неговите граждани, са многобройни и значителни. В особено висока степен този извод важи за южните страни и някои източни страни членки, сред които и България, която е държавата с най-висок дял от населението в риск от бедност и материални лишения.

### **Индекс на социалната справедливост**

Определянето на термина „социална справедливост“ е обект на противоречия, тъй като концептуалните му рамки са широки и зависими от различни културно и културно-исторически ценностни системи. Моделът Social Inclusion Monitor Europe на Фондация „Бертелсман“ представя една модерна концепция за социална справедливост, която

се отнася до целта за реализиране на равни възможности и възможности за живот, способна „да събере консенсуса, необходим за създаването на устойчива социална пазарна икономика“ (Bertelsmann Stiftung, 2017). Този модел предполага, че създаването на социална справедливост зависи по-малко от компенсирането на социалното изключване, отколкото на инвестициите в приобщаването (социалното включване). Това означава, че вместо „равностойна“ преразпределителна справедливост, това понятие за справедливост се занимава с гарантирането на всеки човек на равни права и възможности за самореализация чрез инвестиции в развитие на индивидуалните му възможности. Всеки човек трябва да бъде овластен да се стреми към самостоятелен живот и по-широко обществено участие, без принадлежността към социалната му среда на произход да го ограничава.

Емпиричните данни за индекса на социална справедливост през 2017 г. показват следното:

- Социалната справедливост се подобрява леко, но с някои изключения резултатите все още са значително по-лоши от преди кризата. Подобриеното в повечето държави членки на ЕС се дължи главно на възходяща тенденция на пазара на труда.

- През 2017 г. индексът е най-висок в Дания (7,4%), Швеция (7,3) и Финландия (7,1), а най-нисък – в Гърция (3,7), Румъния (4,0) и България (4,2). Средното за ЕС равнище е 5,9.

- Като цяло се отчита общоевропейско подобриение на нивата на заетостта, включително на младежката заетост, която въпреки това остава твърде висока в южните държави членки (Гърция, Италия, Испания) и на нива, по-високи от преди кризата;

- Рискът от бедност в ЕС намалява леко (23,5% през 2017 г.), но разликата между северна и южна Европа остава голяма (минимален напредък имат Гърция, Испания, Италия);

- За определени обществени групи (деца и младежи), рискът от бедност и социалното изключване е още по-висок - 26,5% (в Гърция и Испания - 37,5% и 32,9%, съответно);

- Запазва се тенденцията за голям, дори нарастващ брой хора, заети на пълно работно време, изложени на риск от бедност. Високоразвити страни членки като Германия също са засегнати от тази тенденция (през 2015 г. 7,1% от заетите на пълно работно време в Германия са изложени на риск от бедност, при 5,1% през 2009 г.), (Bertelsmann Stiftung, 2016).

Това означава нарастващ нископлатен сектор и сегментиране на пазара на труда в много държави;

- Високата младежка безработица остава структурен проблем в ЕС въпреки лекия спад. Подобно е и интегрирането на бежанците в трудовия пазар, което остава със слаби резултати дори в най-добре справящите се страни Швеция и Финландия (Bertelsmann Stiftung, 2017).

## **2. Запазващото се социално разделение между държавите членки и регионите**

Стана ясно, че икономическите и социални показатели за стандарта на живот свидетелстват за разнородна ситуация в страните членки на ЕС. В допълнение на тях, налице са големи различия и в рамките на териториите на самите държави, като в по-бедните държави има сравнително богати райони (особено столиците) и обратно.

Като цяло, повсеместна е тенденцията доходът да е неравномерно разпределен. Утвърди се ситуацията 20% от най-богатите домакинства в ЕС да печелят средно над 5 пъти повече от най-бедните. Първенец в неравенството е България, където разликата е 7,9 пъти, а с най-ниско доходното неравенство е Чехия (3,5 пъти).

Неравенството в разполагаемия доход през последните години в ЕС се доказва и от коефициента на Джини, който през 2016 г. е 30,8, при 31,0 през 2015 и 2014 г.) и който не бележи сериозен спад през последното десетилетие (Eurostat, 2018b). Сред основните причини за различията са: историческото политическо и икономическо развитие на страните, различните традиции и постижения в икономическата и социална област, както и съществените различия в сферите на образованието и здравеопазването, в моделите на трудова заетост, в заплащането, доходите и системите за социална закрила.

Както стана ясно, и делът на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване в ЕС е много висок - почти една четвърт от всички граждани, като различията по страни са значителни. По отношение на борбата с бедността и равнопоставеността на малцинствата и рисковите социални групи ЕС също не е постигнал голям напредък.

Видяхме, че има големи разлики по отношение на заетостта и безработицата (особено младежката) в отделните страни членки (Фиг. 3). Освен на пазара на труда, разлики има и в системите за социална закрила на държавите от гледна точка на политическите приоритети и бюджетите

им. През 2015 г. държавните разходи за социална закрила в ЕС са представлявали около 40 % от общия размер на публичните разходи, почти една пета от БВП. Осем държави членки (Финландия, Франция, Австрия, Дания, Италия, Швеция, Гърция и Белгия) са отделили най-малко 20 % от своя БВП за разходи за социална закрила (Европейска комисия, 2017в.). Социалните системи са отражение на различните традиции в тази област, по отношение на основните им параметри - размер и разпределение на бюджета, източници на финансиране, степен на покритие на рисковете сред населението и роля на социалните партньори, както и, разбира се, влиянието на съответното данъчното облагане.

Може да се заключи, че сериозните разлики между и в рамките на страните членки в социалния статус на гражданите остават сериозно предизвикателство пред държавите и ЕС. Наблюдаваните различия са свидетелство за липсата на икономическо и социално сближаване между страните, което би могло да има силни негативни последствия върху тях и Съюза като цяло. В своя позиция Европейският комитет на регионите припомня, че политиката на сближаване цели да гарантира еднакви условия на конкуренция, които позволяват на ЕС да се възползва изцяло от предимствата на единния пазар и възможностите на глобалната трансформация и отбелязва, че липсата на сближаване в Съюза може да доведе до увеличаване на икономическите и социалните неравенства между регионите и по-голямо напрежение между държавите членки, както и до разпадане на единния пазар и понеефективно икономическо управление на ЕС (Европейски комитет на регионите, 2018).

Работните места и социалната политика са и сред основните приоритети за европейците, като очакванията им са към всички органи - на местно, регионално, национално или европейско равнище. За над 8 от 10 европейци безработицата, социалните неравенства и миграцията са трите основни предизвикателства пред Съюза и очакват свободната пазарна икономика да бъде придружена от високи равнища на социална защита. За 7 от 10 европейци е приемлива идеята решенията в политиката за заетостта и социалната политика да се вземат както на национално, така и на съюзно равнище (Европейска комисия, 2017в).

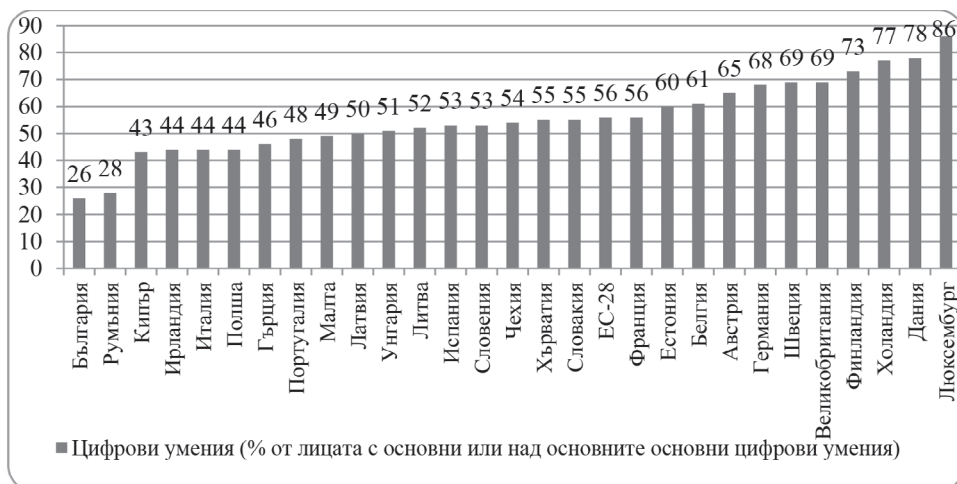
Засилването на икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС е една от неговите основни цели (чл. 174 от ДФЕС), а политиката на сближаване е основната европейска политика за инвестиции, насочена към изпълнението на тези цели, но тя също така стимулира иновациите, смекчава последиците от асиметричните икономи-

чески сътресения, като гарантира публичните, ориентирани към растежа инвестиции в регионите, спомагайки за намаляване на младежката и дълготрайната безработица и насърчава социалното приобщаване. За съжаление, настоящият дебат за бъдещия бюджет на ЕС и дела на кохезионната политика в него показва, че най-вероятно бюджетът за тази политика, подобно на селскостопанската, която също спомага за преодоляване на различията, ще бъде намалена „умерено“ – с около 5 % (Европейска комисия, 2018).

### **3. Бързонастъпващата дигитална революция**

Сред факторите, които оказват все по-силно влияние върху съвременните икономики и общества, са образованието и уменията. В тази област в ЕС също се наблюдават негативни тенденции. От една страна, около една четвърт от възрастното население на Съюза изпитва трудности при четене и писане или е с недостатъчни математически умения, а почти двойно повече хора нямат подходящи цифрови умения. От друга, основните умения на младите хора в ЕС се влошават (според резултатите от Програмата за международно оценяване на учениците - PISA) и много страни членки не напредват в намаляването на дела на учениците с ниски резултати в четенето, математиката и точните науки Европейска комисия (2017в).

Цифровите умения са от основно значение за създаване на икономика, основана на знанието и са все по-необходими в съвременния живот. Въпреки това, нивото на цифровите умения на населението са незадоволителни - през 2016 г. 44% от населението на Съюза не е имало основни цифрови умения (най-добре се представя Люксембург, където 86% от населението притежава такива умения, а най-слабо България - 26%), Фиг. 4.



**Фигура 4. Цифрови умения (% от лицата с основни или над основните основни цифрови умения), 2016 г.\***

Заб. \*Показателят представлява делът на хората с основни или над основните общи цифрови умения, изразени като процент от населението на възраст 16–74 години. Основните или над тях общи цифрови умения са двете най-високи нива на общия показател за цифрови умения, основан на дейностите на лицата на 16–74 г. в интернет в 4 области – информация, комуникация, решаване на проблеми, създаване на съдържание).

Източник: European Commission (2018a). Social scoreboard

Разнородно е и представянето на страните по Индекса за цифрова икономика и общество (DESI) на Европейската комисия, съставен индекс от пет измерения – свързаност, човешки капитал, използване на интернет, внедряване на цифрови технологии и цифрови обществени услуги. По този показател през 2017 г. България е на 27-мо място, въпреки напредъка в подобряването на цифровата инфраструктура за широколентов интернет и в предоставянето на свободно достъпни данни. Слаби са резултатите и по отношение на „цифровите умения“ и цифровизацията на стопанските и обществените услуги, което спира понататъшното развитие на цифровата икономика и общество в страната (Европейска комисия, 2017ж г.).

В ЕС съществува разбирането, че Съюзът може да има огромна полза от дигиталната революция и че цифровизацията на продукти и услуги може да добави над 110 милиарда евро годишни приходи за европейската индустрия до 2020 г. Но ЕС не е подготвен - само около 1

от 5 компании в ЕС са силно дигитализирани. Също така, около 60% от големите индустрии и повече от 90% от малките и средни предприятия се чувстват изостанали в цифровите иновации. Цифровата революция предоставя възможности за големите и малките фирми, но много от тях все още изпитват трудности да разберат в кои технологии да инвестират и как да осигурят финансиране за тяхната цифрова трансформация (European Commission, 2018c).

Предизвикателствата, произтичащи от дигитализацията, са свързани с:

- Промените в икономиката – в резултат от технологичния напредък, глобализацията и разрастването на сектора на услугите, водещ до реструктуриране на отраслите;

- Необходимостта работната сила да се приспособява към промените, новите бизнес модели и предпочитанията на потребителите и да придобие нови умения;

- Промени в трудовите отношения – все по-широкото навлизане на работата от разстояние, повече възможности за работа на свободна практика и за съчетаване на няколко работни позиции, по-голяма географска мобилност, но и риск от нарастващо поляризиране на пазара на труда, с все по-голяма неравнопоставеност при заплащането и обричане на нискоквалифицираните работници.

- Нови умения, изискващи модернизирани образователните системи и разширяване на програмите за учене през целия живот, улесняващи професионалната мобилност и преодоляване на несъответствията между търсенето и предлагането на умения.

Невъзможно е да се определи какво ще бъде цялостното въздействие на дигитализацията и Четвъртата индустриална революция върху икономиката и трудовите пазари. Очаква се то да бъде диференцирано според сектора и е трудно да се направят прогнози за конкретни последици върху различните професии, работни места и сектори.

Общият преглед на различните области на въздействие е както следва:

- създаване на работни места: нови сектори, нови продукти, нови услуги;

- промяна в работните места: цифровизация, интерфейс, нови форми на управление;

- закриване на работни места: автоматизация, роботизация;

• промяна на работните места: цифрови платформи, краудсорсинг, „споделена икономика“ (European Trade Union Institute, 2016).

Интересно е да се отбележи, че зад европейската средна стойност от 54% работни места „в риск“ отново стои поляризация - периферните държави биха били най-засегнати от компютризацията на заетостта - Румъния (62.0%), Португалия (59,0%), България (57,0%), Гърция (56,4%), а „центърът“ и северната част на ЕС ще бъдат по-малко засегнати - Германия (51,1%), Белгия (50.4%), Франция (49.5%), Холандия (49.5%), Швеция (46.7%). В този смисъл тази класификация съвпада с индекса за цифрова икономика и общество (DESI) – т.е. колкото по-нагоре е позицията на страната в индекса, толкова по-малко нейните работни места са застрашени от цифровизацията (European Trade Union Institute, 2016).

Тези ефекти от цифровизацията ще бъдат съпроводени с макроикономически въпроси, произтичащи от развитието на пазара на труда, заплащането, социалното неравенство, качеството на новосъздадените, променените или „изместените“ работни места и т.н. Основно притеснение е свързано с качеството на работните места в бъдеще от гледна точка на заплащането, сигурността на работното място и условията на труд. Необходимо е осъвременяване на социалните системи и тези за учене през целия живот. Постепенно ще бъдат въведени нови социални права, част от променящия се трудов свят, към който държавите не са добре подготвени да се адаптират. Това не е само въпрос на финансова устойчивост, но и на осигуряване на механизми за сигурност и нова защита.

### **Перспективи. Ролята на новия Европейски стълб на социалните права**

Стълбът на социалните права на ЕС е стъпка в правилната посока. Макар, че той няма да може да реши разгледаните дотук социални проблеми в Европа, бидейки съсредоточен върху общи фундаментални права и принципи, неговото формулиране не само фокусира вниманието, а и окуражава и е стъпка към задължаване на държавите членки да създадат по-добри социални условия и възможности за своите граждани. Той ще помогне и за идентифициране на нуждите от реформи във важни области, въпреки че заради различните социални системи, държавите ще трябва сами да намерят своите решения.

Сферите на дейност за укрепване на социалната справедливост са свързани и е важно страните и институциите на ЕС да работят заед-

но, за което се очаква да допринесе и социалният стълб. Но не липсва и скептицизъм. Съществува риск от прекомерни очаквания, както и опасения, че правата са само преформулирани съществуващи такива (European Trade Union Institute, European Social Observatory, 2017). Стои и въпросът за правния статут и липсата на компетенции на ЕС в социалната област, които ограничават възможностите за прилагането на стълба, както и различните гледни точки на социалните партньори, които трябва да бъдат ключови играчи в изпълнението му.

## Библиография

- Европейска комисия (2018). *Бюджет на ЕС: Комисията предлага модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитава*. Брюксел, 2 май 2018 г.
- Европейска комисия (2017а). *Римска декларация 25 март 2017 г.* Декларация на ръководителите на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия.
- Европейска комисия (2017б). *Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г.* [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala\\_kniga\\_za\\_bdeshteto\\_na\\_evropa\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_za_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf)
- Европейска комисия (2017в). *Документът за размисъл относно социалното измерение на Европа*, COM(2017) 206 на 26 април 2017 г. [https://ec.europa.eu/commission/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/files/reflection-paper-social-dimension-europe_bg)
- Европейска комисия (2017г). *Изявление на председателя Юнкер относно създаването на Европейския стълб на социалните права*, STATEMENT/17/4706, Брюксел, 17 ноември 2017 г.
- Европейска комисия (2017д). *Европейски стълб на социалните права. Изграждане на по-приобщаващ и по-справедлив Европейски съюз*, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_bg)
- Европейска комисия (2017е). *Комисията представя европейския стълб на социалните права*, съобщение за медиите, Брюксел, 26 април 2017 г., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1007\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1007_bg.htm)
- Европейска комисия (2017ж). Профил на България съгласно доклада за напредъка на Европа в областта на цифровите технологии (EDPR), 2017 г. и Digital Economy and Society Index <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- Европейски комитет на регионите (2018). *Цената и рискът от липсата на сближаване: стратегическата стойност на политиката на сближаване за изпълнението на целите на Договора и справянето с новите предизвикателства пред европейските региони*. COTER-VI/040, 128-а пленарна сесия, 22 и 23 март 2018 г.

- Bertelsmann Stiftung (2017). Social Justice in the EU [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)
- Bertelsmann Stiftung (2016). Social Justice in the EU [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)
- European Commission (2018a). *European Pillar of Social Rights. Building a more inclusive and fairer European Union*, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en)
- European Commission (2018b). Social Scoreboard, <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#>
- European Commission (2018c). Digitising European Industry, 5 March 2018, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digitising-european-industry-2-years-brochure>
- European Commission (2015), *Speech: State of the Union 2015 – by European Commission President Jean-Claude Juncker*, Strasbourg, 9 September 2015, [https://ec.europa.eu/commission/publications/state-union-2015-european-commission-president-jean-claude-juncker\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/state-union-2015-european-commission-president-jean-claude-juncker_en)
- European Trade Union Institute (2016). *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*, Working Paper 2016.02, Brussels. ISSN: 1994-4446 (print), ISSN: 1994-4454 (electronic)
- European Trade Union Institute, European Social Observatory (2017). *Social policy in the European Union: state of play 2017 Eighteenth annual report*. Brussels. ISBN: 978-2-87452-467-7.
- Eurostat (2018a). Social Scoreboard. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/main-tables>
- Eurostat (2018b). Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey[ilc\_di12] [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di12](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12)
- Moralyska, 2017. A Look at Some of the European Union's Major Social Problems and Their Economic Impact, *Eurasian Journal of Economics and Finance*, 5(3), 2017, 67-86 DOI: 10.15604/ejef.2017.05.03.006, [www.eurasianpublications.com](http://www.eurasianpublications.com)

# WHICH EUROPEAN UNION FOR THE 21<sup>st</sup> CENTURY? ASSESSING REFORM OPTIONS

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

## **Abstract:**

*A plethora of reforms was proposed in the last years to solidify European integration and address existential challenges within the EU. Some claim that more integration is the answer, whilst others insist that the European Union needs more of ‘variable geometry’. Current key reform proposals and suggested approaches are examined from three perspectives – efficiency, adequacy, and legitimacy. The three perspectives are used to deliver a holistic and comprehensive analysis of the proposals within a theoretical framework of institutional sustainability. Using these perspectives, the paper is going to illustrate how proposed reforms appear to be logically inconsistent and/or strategically misaligned. The paper proposes an outline of key reform issues to guide further the EU-wide debate.*

## **Keywords:**

*institutions, European Union, reform, adequacy, efficiency*

## **Introduction**

Recent reform proposals put forward by the European Commission, and the President of France, Emmanuel Macron, aim to address the perceived insufficient legitimacy of the European Union (EU) and its institutions. This paper proposes a novel analytical framework for assessing the reform proposals, based on the notion of adequacy and efficiency as drivers of perceived legitimacy.

The first section presents the analytical framework, based on a multi-

disciplinary review of recent developments in institutional legitimacy research. The second section applies the analytical framework to the reviewed reform proposals with a focus on adequacy concerns. The conclusion outlines the gaps in current reform proposals that should be considered in order to achieve actual improvement of the perceived legitimacy of the EU and its institutions.

## **Theoretical background and analytical framework**

This section proposes three perspectives – efficiency, adequacy, and legitimacy – in order to deliver a holistic and comprehensive analysis of the proposals for EU institutional reforms within a theoretical framework of institutional sustainability.

The three perspectives are interlinked. However, most of the research in European studies so far has examined legitimacy dimensions of EU institutional functioning and reform proposals on the basis of the notions of input, throughput, and output legitimacy (Scharpf, 1970; Scharpf, 2009; Schmidt, 2013; Beetham & Lord, 2014; Piattoni, 2015). It is widely believed that legitimacy processes not only help explain institutionalization and stability, but also deinstitutionalization and change in institutions and institutional fields (Stryker, 2000, p. 180). While contributing significantly to the research of political legitimacy of EU and its institutions, this framework does not capture well the balance of functional requirements of complex interdependence and the integration fatigue evinced by the constraining dissensus. There is thus a need for combined efforts of empirical and normative legitimacy research which takes these new dimensions into account (Kreuder-Sonnen, 2018, p. 461).

This paper benefits from recent extensive research in political science, sociology, economics, organizational psychology, political psychology, and management science, in order to develop a more comprehensive analytical framework for assessing current proposals for EU institutional reforms from the perspective of legitimacy. The framework proposes two dimensions – efficiency and adequacy – that can be considered as drivers of legitimation processes.

The notion of adequacy of institutions can be defined as a Pareto optimal outcome (equilibrium), where a shared set of beliefs among the citizenry exists that those institutions, rights, and boundaries are both appropriate and worth defending (Weingast, 1997: 13). Adequacy of institutions can also be described as an ability to reduce strategic uncertainty and to allow the members of a group to form expectations concerning the supposed behaviour of other

members in the group in the light of personal preferences (Voigt, 1999). Therefore, adequacy provides a qualitative criterion to gauge perceptions of attainment of individual or group preferences in a polity. More importantly, adequacy depends on a significant degree of the heterogeneity of preferences within the polity. The more heterogeneous the preferences are, the more difficult it is for institutions to achieve Pareto-optimal outcomes. One important result of this relationship is that the institutional reproduction of preference heterogeneity by Europe's splintered polity prevents sustainable, efficient, and democratically legitimate policies (Collignon, 2007). The direct consequence of the perceived lack of adequacy of institutions is to shift the preferred model of governance to a smaller unit of government (i.e. from the EU to national governance; see Marks & Hooghe, 2000). However, it might be useful to examine the adequacy of all four institutional layers proposed by Williamson (2000): social embeddedness, institutional environment, the institutions of governance, and resource allocation and employment. Due to space limitations, this paper focuses only on the second layer – the institutions of EU governance.

Efficiency of institutions can be defined as achieving Nash equilibrium of the institutional power structure, even in cases where there is no Pareto optimal outcome of governance. In Nash equilibrium, individuals adhere to institutions because deviation will make the individual worse off than will adherence (Hall & Taylor, 1996). In other words, institutions are perceived as efficient based on beliefs about situational variables that determine the benefits and transaction costs of collective action (Lubell, 2003). The notion of efficiency feeds into the perception of taken-for-grantedness of institutions. However, other factors have been proposed that contribute to the taken-for-grantedness of institutions, such as cultural traditions, path dependence, social validity, and more recently – relational and narrative networks (Deephouse et al., 2017; Powell & Oberg, 2017; Suddaby et al., 2017). In addition, taken-for-grantedness is an important dimension of legitimacy, since only the breaking of rules manifests the calculative, instrumental decision-making process behind legitimacy (Hurd, 1999). This means that studying specific actions that constitute significant and deliberate non-compliance with EU rules and regulations can provide particularly useful conclusions about the mechanisms and outcomes of legitimation processes. Recent episodes include the invocation of Article 50 of TEU by the United Kingdom on 29<sup>th</sup> March 2017, as well as the refusal of some Eastern European Member States to comply with Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

Linking adequacy and efficiency with legitimacy provides a comprehensive analytical framework for assessment of proposed institutional reforms of the EU. In general, legitimacy can be construed as a property, process, or perception (Suddaby et al., 2017). In all three perspectives, adequacy and efficiency appear to be relevant in explaining, assessing, and forecasting the expected level of legitimacy of institutions. However, considering legitimacy from the perspective of perception offers the most promising theoretical venue, since it allows exploring perceptions, attitudes and judgments as “microfoundations” of legitimacy, as well as the social interactions among actors that ultimately constitute legitimacy as a collective-level phenomenon (Suddaby et al., 2017).

Summing up the reviewed literature, adequacy and efficiency can be construed as the key drivers behind perceived legitimacy. Table 1 proposes an analytical framework that encapsulates the key dependencies, and summarizes relevant research questions.

**Table 1.** *Adequacy and efficiency as drivers of perceived legitimacy.*

| Driver            | Relation to legitimacy as perception   | Relevant research questions   |
|-------------------|--|---|
| <b>Adequacy</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception of the level of attainment of personal or group preferences</li> <li>• Production and reproduction of heterogeneity of preferences at micro and macro levels</li> <li>• Ability to reduce strategic insecurity</li> <li>• Ability to constrain undesired behaviours, actions, policies and outcomes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• To what extent are personal and group preferences heterogeneous within the polity?</li> <li>• Does the polity contribute to the heterogeneity of preferences?</li> <li>• Is the polity perceived as able to reduce strategic uncertainty?</li> <li>• Is the polity perceived as willing and able to constrain/reduce/mitigate undesired behaviours, actions, policies and outcomes?</li> </ul> |
| <b>Efficiency</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception of polity as taken-for-granted</li> <li>• Perception of polity as the best available alternative</li> <li>• Perception of the benefits and transaction costs of collective action</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• To what extent is the polity taken for granted?</li> <li>• To what extent is the polity perceived as the best available alternative?</li> <li>• How is the balance of benefits and transaction costs of collective action evaluated/perceived?</li> </ul>  |

In order to operationalize the framework and to assess the current

proposals for reform of the EU institutional setup, the following key research questions can be used:

- Do the proposals provide a comprehensive diagnosis of the perception of adequacy and efficiency of EU and its institutions?
- Do proposals contain analysis of recent events that can be construed as both significant and deliberate non-compliance with EU rules?
- Can the proposals mitigate current deficiencies in the perceived adequacy and efficiency of EU institutions?

The next section presents briefly current proposals by the European Commission and some Member States, and delivers an assessment of those proposals based on the analytical framework above.

### **Current proposals for substantial EU reform**

This section briefly reviews the proposals for substantial reform of the European Union institutional mechanism put forward by the European Commission and some Member States. Due to space limitations, only key elements of the proposals are presented.

On 13<sup>th</sup> September 2017, European Commission President delivered his State of the Union address where he outlined the proposals of the European Commission for EU institutional reform. The proposals were based on the White Paper on the Future of Europe, and a number of discussion papers on reforms in certain policy areas. On 27<sup>th</sup> September 2018, the French President Emmanuel Macron also delivered a speech that outlined France's vision on the most important reforms of EU institutions and policies. Elements of Macron's proposals were also supported in early 2018 by Germany (Rettman, 2018). In February 2018, the Commission provided a more comprehensive proposal focused on the reform of the EU institutions, building up on its previous work, and Macron's proposals.

A comparative analysis of both speeches reveals that the key proposals of the Commission and Macron were aligned to a significant degree. Some of the common elements include enhancement of the Common Foreign and Security Policy, a Eurozone budget (separate in Macron's proposal, and integrated in the EU budget in Commission's proposal) overseen by a European Finance Minister reporting to the Parliament, a European Public Prosecutor's Office, a European civil defence force, and dedicated European initiatives in areas such as sustainable growth and digital technology. The Commission President Juncker's overriding concern is the unity of the EU27, although he leaves

open the possibility to advance initiatives with a smaller group of countries in instances where no consensus can be achieved. President Macron, on the other hand, explicitly calls for more differentiated and flexible institutional arrangements to support his vision, including enabling those Member States which want to do more to do more. (EPSC 2018).

While both proposals include some reflections that can be broadly attributed to an assessment of the perceived adequacy and efficiency of the EU and its institutions, there seems to be no systemic approach in developing the proposals from the perspective of legitimation processes.

In terms of adequacy, probably the most contentious task is how to achieve a ‘political union’ or a ‘fiscal union’ for the Eurozone (Gross, 2017; Wohlgemuth, 2017). From the German perspective, recent years have shown that eliminating fiscal deficits is good for the economy in the long run. France, Italy, Spain, Greece, and other Member States see it differently: to them, Germany has been able to achieve surpluses because it has engaged in competitive wage restraint while the others have sustained demand with their own deficits (Gross, 2017, p. 195). However, only Macron’s proposals partially address the insufficient adequacy of the Economic and Monetary Union (EMU) in terms of preference-based Pareto optimization regarding the definition and execution of fiscal and economic policies, and sharing financial risks. Thus, the heterogeneous preferences of Member States (and by extension, the perceived adequacy of the EMU) are not discussed or addressed. This, in itself, is probably the most significant deficiency of reform proposals of the Commission in particular. What is more, reform proposals do not even start to discuss the relative failure of EMU to adequately reduce strategic uncertainty during the Eurozone economic and financial crisis in the period 2008-2013, and to develop a comprehensive approach for future crises. Many of the extraordinary and often extra-legal measures furthering executive discretion of EU institutions developed during the euro crisis have been institutionalized and normalized, embarking the European polity on a partially authoritarian course (Kreuder-Sonnen 2018). In this way, the current political economy of the EMU is producing, rather than reducing, heterogeneity of preferences for fiscal policy on macro and micro scale, with significant negative consequences for the overall perceived legitimacy of the EU and its institutions.

In the other area of EU policies where significant divergence of preferences is observed – migration and asylum, both the Commission and President Macron propose reform of the Dublin system by 2018, strengthening Europe’s external borders and creating legal pathways

for migration into the EU. However, both proposals fail to address the significant heterogeneity of preferences of Member States and European citizens in general. The public opinion in Member States remains sceptical of increased flow of migrants. In 22 Member States, majorities of respondents have a negative feeling about the immigration of people from outside the EU (Georgiev 2017). Most of the specific proposals - more investment in Africa, creation of a European Asylum Office, enhancement of the border security policy, refer mainly to limited improvements of the efficiency of EU's institutional mechanism in migration and asylum policy.

In terms of opening up the European decision-making process to ensure representation and therefore Pareto optimization of EU policies from the perspective of European citizens, both the Commission's and Macron's proposals fall short of the task. Since the Lisbon Treaty entered into force, participatory governance has been limited to the European Citizens Initiative and the Commission's consultations with organized civil society actors. However, it remains arguable whether consultation mechanisms of this kind do in fact enhance the democratic credentials of the EU (Kamlage & Nanz 2017; Georgiev 2017). The close integration of interest groups into the Commission deliberations might have had the perverse effect of distancing the Commission from broader public opinion (Richardson 2018). The Commission did not seem aware of the limited utility of these consultations, and proposed that "*Member States as well as local and regional authorities should be encouraged to hold outreach events to engage with citizens in public debates and consultations on EU issues, including in particular the future of Europe*". Macron's proposal is to organize national and local debates in 2018 in all EU countries that volunteer, based on common questions for the future of the EU.

The theme of enhancing the role of national parliaments in the EU decision-making process is conspicuously missing in both proposals. This is a particularly serious omission. Enhancing the transnational cooperation between regional and national parliaments in the EU has the potential to strengthen the Union's vertically embedded parliamentary system, make better use of the EU's multilevel system of governance and may help close some of the gap between European policy and the citizens of Europe (Kreuder-Sonnen 2018). National parliaments are structurally organized to develop Pareto optimized policy outcomes and have perhaps the highest level of taken-for-grantedness at national level. At the same time, recent findings of the European Ombudsman show the Council's failure to record systematically the identity of Member States taking positions in preparatory

bodies, and the widespread practice of restricting access to legislative documents while the decision-making process is ongoing. In other words, the Council, acting as a co-legislator, remains remarkably non-transparent and allows Member State governments to ‘blame Brussels’ for decisions they have ultimately taken themselves.

However, both the Commission and Emmanuel Macron prefer to continue to use the Spitzenkandidaten process for nomination of Commission President, and to introduce transnational lists for the European Parliament elections. The Commission claims that “*A transnational constituency could strengthen the European dimension of the election by giving candidates the possibility to reach more citizens across Europe (...) as it would arguably create a European space for public debate and a more visible role for European political parties*”. It is not at all clear how developing a “transnational constituency” is both possible and beneficial for the adequacy and efficiency of EU’s institutional mechanism (Olsen & Trenz, 2014).

## **Conclusion**

This paper has proposed a new framework for assessing the proposals for institutional reform of the EU based on the concepts of adequacy and efficiency as drivers of perceived legitimacy. The analytical framework was operationalized through the assessment of the two sets of proposed comprehensive reforms, put forward by the European Commission, and the President of France, Emmanuel Macron, respectively.

It appears that recent proposals for EU reform do not address the perceptions of the EU citizens that the Union and its institutions are insufficiently adequate. Since 2010, more Europeans tend to distrust the EU. Two dimensions of the lack of adequacy of the EU are not properly diagnosed and mitigated in the reform proposals.

First, the diverging preferences of Member States and their citizens towards EMU reform, and asylum and migration were acknowledged in the proposals. However, the proposed reforms fail to mitigate the role of the EU as propagator of heterogeneous preferences. Second, in terms of improving the decision-making process, the reform proposals focus on procedural fixes based on vague ideas about enhancing participatory governance and creating a “transnational constituency”. Most of the proposed reforms constitute limited improvements of the efficiency of EU’s institutional mechanism.

The EU, its institutions, and the Member States should focus on the

structural drivers of perceived illegitimacy of the Union as outlined above. The proposed limited improvements will not be able to deliver better-perceived legitimacy of the EU.

## Bibliography

- Beetham, D., & Lord, C. (2014). *Legitimacy and the European Union*. Routledge.
- Collignon, S. (2007). The three sources of legitimacy for European fiscal policy. *International Political Science Review*, 28(2), 155-184.
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Tost, L. P., & Suchman, M. C. (2017). Organizational legitimacy: Six key questions. *The SAGE handbook of organizational institutionalism*, 27-54.
- European Political Strategy Centre (EPSC), 2018. Two visions, one direction. Plans for the future of Europe as laid out in President Juncker's State of the Union and President Macron's Initiative for Europe.
- Georgiev, V. (2017). Is Migration Europe's Death Threat? Migration Policies Negatively Impact European Union's Legitimacy, in: *Papers from the Fourth International Scientific Conference of the European Studies*, Sofia, 2017.
- Gros, D. (2017). Macron a Game Changer for Europe?. *Intereconomics*, 52(4), 194-195.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Kamlage, J. H., & Nanz, P. (2017). Crisis and participation in the European Union: energy policy as a test bed for a new politics of citizen participation. *Global Society*, 31(1), 65-82.
- Kreuder-Sonnen, C. (2018) An authoritarian turn in Europe and European Studies?, *Journal of European Public Policy*, 25:3, 452-464.
- Lubell, M. (2003). Collaborative institutions, belief-systems, and perceived policy effectiveness. *Political Research Quarterly*, 56(3), 309-323.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2000). Optimality and authority: a critique of neoclassical theory. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 795-816.
- Olsen, E. D., & Trenz, H. J. (2014). From Citizens' Deliberation to Popular Will Formation? Generating Democratic Legitimacy in Transnational Deliberative Polling. *Political studies*, 62(1\_suppl), 117-133.
- Piattoni, S. (2015). 7 Institutional innovations and EU legitimacy after the crisis. Steven Rosefelde and Bruno Dallago, *Transformation and Crisis in Russia, Ukraine, Central and Eastern Europe: Challenges and Prospects*, London: Routledge.
- Powell, W. W., & Oberg, A. (2017). *Networks and institutions* (pp. 446-476). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rettman, A. (2018). Macron and Merkel pledge euro reform in Euobserver.com. accessed online: <https://euobserver.com/economic/141653>
- Richardson, J. (2018). Brexit: The EU Policy – Making State Hits the Populist Buffers. *The Political Quarterly*, 89(1), 118-126.

- Scharpf, F.W. (1970) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, F. W. (2009). Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review*, 1(02), 173-204.
- Stryker, R. (2000). Legitimacy processes as institutional politics: Implications for theory and research in the sociology of organizations. *Research in the Sociology of Organizations*, Volume 17, pp. 179 – 223.
- Suddaby, R., Bitektine, A., & Haack, P. (2017). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451-478.
- Voigt, S. (1999). Breaking with the notion of social contract: Constitutions as based on spontaneously arisen institutions. *Constitutional Political Economy*, 10(3), 283-300.
- Weingast, B. R. (1997). The political foundations of democracy and the rule of the law. *American political science review*, 91(2), 245-263.
- Williamson, O. E. (2000) The new institutional economics: taking stock, looking ahead, *Journal of economic literature*, pp. 595-613.
- Wohlgemuth, M. (2017). Political union and the legitimacy challenge. *European View*, 16(1), 57-65.



**Раздел втори.**

**Европейска перспектива за  
Западните Балкани**



# **THE NEW APPROACH OF THE EUROPEAN UNION IN ACCESSION NEGOTIATIONS – THE FOCUS ON CHAPTERS 23 JUDICIARY AND FUNDAMENTAL RIGHTS AND 24 JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY**

*Aleksandar Andrija Pejović, PhD Candidate  
Faculty of Law, University of Belgrade*

## ***Abstract***

*The so-called New Approach to negotiations was introduced in 2012. It was a new mechanism in dealing with one of the policies of the European Union that had already undergone a substantial change. It focuses on the rule of law and the two chapters 23 and 24 as the central chapters of the negotiations putting them as the balance indicator against all other chapters of the acquis. This new tool was sought after by a number of Member States, but also by those in the European Commission that wanted to show that the Enlargement Policy is functional and delivering results as well as to protect its own credibility. Since 2012 the New Approach has been implemented on Montenegro and Serbia and is yet to be seen how it will be applied once the other candidates open their accession talks.*

## ***Keywords***

*enlargement, accession talks, new approach, rule of law, candidate countries, Western Balkans.*

## **The Reasons for the New Approach**

„We focus on the credibility of the process, putting rule of law at its centre. In particular, for countries in transformation, enlargement is not about ticking boxes but about implementation and creating a track record in areas such as fundamental rights and freedoms, rule of law, good

governance and democracy“. This citation from the joint article of the Irish Presidency Europe Minister L. Creighton and Enlargement Commissioner Š. Füle summed up the change within the Enlargement Policy of the EU. It has anyway always had to count on the changing environment and the fact that there are waves of enlargements happening in uneven cycles and under various circumstances. The New Approach came after the Big Bang Enlargement, the largest and the most fundamental of all the enlargements that the EU has undergone. Never before had we such a big process going on, a vast technical and diplomatic exercise going for so long as it took the EU to negotiate (Mišćević, Mrak, 2017, p. 187) the entry of the 12 countries pushing to the East and further in the Mediterranean. It is not just the mere fact that there were 10 countries that joined the EU in 2004 with two more to join in 2007, but also the fact that there were no more of the great changes to the EU structure to come. There were the Balkans, Turkey and only those EEA countries that did not want to join anyway. In this context, the portfolio of the Enlargement Policy stopped being one of the big ones and turned into a much lesser policy tool.

Furthermore, the change was so fundamental that it had fully altered the way how the Union functioned and called for a number of changes of the founding treaties and even led to the unsuccessful Constitution of the EU, which was replaced by the Lisbon Treaty. This new way of functioning with 27 soon to be 28 Member States created the so-called enlargement fatigue. Although a term, unofficially forbidden to be used or uttered in the corridors of the EU institutions, was never really officially expressed or put in any of the documents of the EU, the impact of the fatigue was clear through the fact that ever since 2007 and Bulgaria and Romania joining the EU, only Croatia managed to accede the Union, while Turkey and the six Western Balkan countries are still all at various stages of integration, none with a clear horizon or close to the conclusion of the process. The EU, as Kochenov put it, “the Union learnt a great deal from the drawback of its pre-accession action“(Petrov, Van Elsuwegeq, 2014, p. 59).

There was already at the beginning of this decade a feeling among the EU Member States that the rule of law is a concept which does not hold the same value across the Union and that there are very divergent views on what the rule of law is. Certain Member States have not been satisfied with how the EU *acquis* in this area is applied in some other Member States. This ever growing rift has gradually become more and more visible, especially in the recent years of the crisis and the undermining of the EU’s confidence,

but already at the time that the EU was getting ready to close the accession talks with Croatia and open the next wave of Balkan negotiations with Montenegro. The feeling about the importance and the need to focus more decisively on the rule of law chapters became very present.

Finally, the very fact that the Western Balkan states have had a very shaky and unconvincing track record in the rule of law area did not help. Although the EU was insistent with Iceland when it came to Chapter 23 on Judiciary and Fundamental Rights in e. g. asking to monitor the implementation of the new rules on appointing judges and prosecutors, as well as to review the appointment of prosecutors, together with monitoring the full implementation of amendments to the anti-corruption framework (Screening report Iceland Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights:17), there were no real problems with how the EC or the Member States viewed the situation with the rule of law in Iceland. On the other hand, there has been a plethora of complaints and views on the weak state of the rule of law in the Balkans. The 2018 February Communication of the EC on *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans* states that: „First, the rule of law must be strengthened significantly. Today, the countries show clear elements of state capture, including links with organized crime and corruption at all levels of government and administration, as well as a strong entanglement of public and private interests. All this feeds a sentiment of impunity and inequality. There is also extensive political interference in and control of the media. A visibly empowered and independent judiciary and accountable governments and administrations are essential for bringing about the lasting societal change that is needed.” (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, 2018:3). This very intensive and direct language shows how, even seven years after the introduction of the New Approach, the EU perceives the Western Balkans and the situation with the rule of law.

### **Introduction of the New Approach**

The 2011 December European Council confirmed the General Affairs Council conclusions of the same month into which the Member States underlined the need to accentuate the rule of law as “essential to come closer to the EU and later to fully assume the obligations of EU membership” (European Council, December 2011: 2).

This very explicit notion of the significance of the rule of law will be inserted and then enlarged in content and its outreach in every future Council conclusions dealing with the Western Balkans. Although the rule of law was already a part of the Copenhagen criteria (European Council, June 1993, p. 1). Within the political section of the requirements, the concept has slowly developed as the process of the European integration went hand in hand with the process of democratisation and building of the Western look alike societies in the ex-communist countries. As Czarnota, Krygier and Sadurski pointedly express: “The transition after 1989, however, did not take place in a logical second as in the theories of social contracts—not surprisingly so, as these theories are concerned with legitimation, not with real time social change as mentioned above. It is still very much in progress and will take surely many more years. The things achieved, such as for example the creation of new judicial structures, were the product of painful efforts” (Czarnota, Krygier, Sadurski, 2005: 196). Unlike the attainments of the *acquis* in the area of Common Market e. g., where the new Member States absorbed the new rules and joined fully the economic and monetary standards of the old ones, the rule of law has had a different evolution. Moreover, the Stabilisation and Association Process (SAP) conditionality established by the Council in 1997 went further in addressing the need that for the SAP states the support to the rule of law was the second main objective along with democracy, economic development reform, adequate administrative structures and regional cooperation (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, p. 4).

The fact is that many of the Member States already in the early 2000s did not like the way how the political criteria were applied in some new Member States and candidates. In 2009 the then Enlargement Commissioner Olli Rehn stated that “when the huge transformation, after the collapse of Soviet Union and the Eastern bloc started, the importance of the rule of law was sometimes underestimated. Some leaders of the first wave of radical reforms have acknowledged this” (Olli Rehn, 2009, p. 2). Throughout 2011, as Zagreb was wrapping up its accession talks and preparing the accession treaty to be signed, there was a feeling that there was not enough time and enough of thorough consideration in order to be sure that the rule of law would become firmly rooted in Croatia. Thus the language of the Council Conclusions states the need to use the accumulated experience

with Croatia in negotiating chapters 23 and 24 order for it to be used to the benefit of future negotiations” (Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process 3132nd General Affairs Council meeting). This basically meant that there would be a new approach to dealing with how the EU negotiates the rule of law chapters not only in its form, since the *acquis* did not change much, but in its content and structure leading to a much more elaborate and, what is even more important for the future of the integration of the candidates and potential candidates, a much lengthier process of accession talks.

The Council embraced the proposal of the European Commission to set up a new approach for chapters 23 and 24 and also invited it to embed it in any new negotiation framework to be developed with any new candidate country. Many Member States saw it exactly as the European Commission expected it to be seen, as a new conditionality mechanism that would allow for more stringent procedures, more time to be taken for accession talks as well as the chance to have Member States be more interactive in their approach to the accession talks and especially in the most sensitive area of them all – the rule of law. This was basically a significant concession by the Commission that has always been jealously preserving its right to be the one to conduct negotiations and take care of the overall process. In this way Member States, as it would be seen later, got a chance to get regularly updated about the situation with the rule of law in the candidate country, to lodge initiatives and finally even to recommend chapter not to be opened or closed if there is no real progress in the rule of law area.

The first one in line to open accession talks was Montenegro, which got positive language on its aspirations to start negotiating. The European Council invited “the Commission to present without delay a proposal for a framework for negotiations with Montenegro ... incorporating the new approach proposed by the Commission as regards the chapters on the judiciary and fundamental rights, and justice, freedom and security” and “to initiate the process of analytical examination of the *acquis communautaire* with Montenegro on the above-mentioned chapters.” (European Council, December 2011:5). This was the first step towards a new approach and the Commission got a task of putting elements into identifying how to make a feasible and effective instrument that would allow for a more balanced and conditional accession talks process. As it was instructed, Montenegro began its preparation for the analytical examination of the *acquis* in the rule of law area even before it actually opened accession talks officially.

The screening of the EU acquis in Chapter 23 and 24 was done in March 2012, while Montenegro presented its own legislation in judiciary and fundamental rights as well as justice, freedom and security in May 2012. Once the country was ready to officially open the accession talks on 29 June 2012, the negotiation structure for the rule of law chapters had already been working on the preparation for the opening of these two crucial chapters. The screening exercise was done thoroughly and in the presence of the Serbian and Macedonian delegation that the European Commission invited to observe the explanatory presentation of the acquis having in mind the importance of these two chapter and hoping that the two countries should also soon join the work on the rule of law area. This exercise has not been repeated again for the past six years.

The screening presented the main areas of Chapter 23; mainly judiciary with its independence, impartiality, professionalism, efficiency and the reform requirements. Montenegro presented its judicial system, the reforms that it had undertaken until that moment, the future steps and plans especially when it came to the legislative changes as well as the resizing and restructuring of its court network. Special emphasis was paid to the judicial and prosecutorial councils, recruitment of judges and prosecutors and their training, promotion and evaluation. Within the screening exercise on Chapter 24, all of the ten areas of this chapters were discussed – mainly the issues such as border control, visas, external migration, asylum, police cooperation, the fight against organised crime and against terrorism, cooperation in the field of drugs, customs cooperation and judicial cooperation in criminal and civil matters. After the screening process was finalised, the European Commission started drafting screening reports for both chapters in order to assess the state of the progress of Montenegro in meeting the membership criteria both on legislative alignment, but also on the administrative structures and their capacity to implement the existing and future legislation in connection with the EU acquis in the area of the rule of law. In the case of Montenegro, the Council also invited Europol to present a report on the situation with regard to organised crime in Montenegro, and asked the Commission to ensure that this contribution is taken into account in the forthcoming screening reports. This was a special arrangement to contribute to the examination of the state of the rule of law in the country on the urging of certain Member States to explore more deeply the situation with the organised crime.

When finally the country was ready to open accession talks officially on 29 June 2012, the EU summed up its new policy towards the enlargement

countries in it General Position on the Ministerial Meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union in underlining the area of the rule of law and fundamental rights and „urged Montenegro to tackle the issues of concern identified by the Commission in its latest progress report, especially the independence of the judiciary, the fight against corruption and organised crime, and the need for Montenegro to step up its efforts in order to establish a solid track record in the course of the negotiations” (General Position on the Ministerial Meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union, EU Opening Statement for Accession Negotiations).

### **The conditionality of the New Approach**

The EU General Position also specified a sort of temporal conditionality into the accession process through which the two rule of chapters would have to be opened early in the process and should also be closed among the last. The need to have such positioning of the work on chapters 23 and 24 was explained by the need to “allow maximum time to establish the necessary legislation, institutions and solid track records of implementation”. This meant that in the accession processes of the previous waves of enlargement there was not enough time to deal with such a demanding, wide and time consuming exercise as the EU wanted to have with the rule of law area of negotiations. The whole idea of the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) came as the necessity because the Member States felt, among other things, that they should allow Bulgaria and Romania to enter the membership although they were not satisfied with the progress on the rule of law (Balfour, Stratulat, 2015, p. 216). There is a number of Member States that very much insist on the CVM and publicly and openly state this position (Markov, 2010). In the case of the future Balkan candidates for membership, the idea was not to leave it to the post-accession phase and to have it tested and approve of it before the country joins the Union. That would mean that, unlike with the rest of the chapters, the functioning of the whole system delivery would be checked during the negotiations phase and not only the legislative work.

This new element added called for an overall balance in the progress of negotiations across all the chapters. That would mean that a candidate country could not open a substantial number of chapters before it prepares and achieves the opening of the two rule of law chapters. This kind of conditionality was new to the accession process because the previous

enlargements did not know about that sort of linking other chapters to the “more important” ones. The EU’s General Position summed it up as the need to address the challenges faced and the longer term nature of the reforms, so that for the EU the chapters 23 and 24 are “expected to be among the first to be opened” (Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union, General EU Position, Article 22, p. 10). Furthermore, the EU insisted that once the rule of law chapters are opened there should be clear balance within the negotiation process. In the case of lagging of reforms and the implementation of the action plans, either one third of Member States or the European Commission could propose the accession talks to be stopped until the equilibrium between the rest of the accession chapters and the rule of law ones is restored. If this procedure is to be invoked, then the Council could decide by qualified majority to withhold their recommendation to open or close other chapters, or in other words to suspend any progress in the opening or closing of accession chapters. This notion that was presented in Article 6 of the EU General Position became known as the “imbalance clause” or “balance clause” and has never been used up to now in the accession talks of either Montenegro or Serbia (where the New Approach is being applied). However, the “imbalance clause” has become a frequently used phrase in the public and political discourse in Montenegro and Serbia, where the opposition political parties as well as the NGO’s repeatedly ask the European Commission to suspend accession talks on the basis of the lack of progress in the area of rule of law as they claim.

Basically, in the Montenegrin case that meant that it was allowed to open and immediately close chapters Science and Research (25) in December 2012 and Culture and Education (26) in April 2013 but then the Member States expected the country to perform the needed tasks in order to meet the opening benchmarks for the two rule of law chapters in order to open them. At the time of the opening and closure of the second negotiating chapter Montenegro was already a year away from the screening process of chapters 23 and 24 and it had already done a lot of the needed to meet the opening benchmarks. So, a year after it opened its accession talks Montenegro adopted the two action plans for chapters 23 and 24 in June 2013.

The Commission was also equipped with another tool in the case it is unhappy with the progress that the candidate country makes in the rule of law area. It got the right to propose to the Council any change to the benchmarks during the process of the accession talks, be them opening, interim or closing ones. It also has the right to propose that the candidate country makes new or

amend the current action plans if it deems necessary. Montenegro changed its Action Plans for chapters 23 and 24 only once until now, but it was not done on the basis of the initiative by the EU. It was actually Montenegro that asked the Commission to update them in order to make them more appropriate to the interim benchmarks it got and to insert new deadlines in order to make things more feasible. The fact is that when Montenegro was opening chapters 23 and 24, the New Approach was still in the creation. That is why the candidate country had to produce the action plans for the chapters before it got interim benchmarks which in turn affected the link in between the plans and the interim benchmarks. The lack of connection between activities and measures and what was later to be the interim benchmarks thus put some problems in front of the public administration in Montenegro. That is why the adaptation was done already in February 2015 nearly two after it had adopted them, and the country is still using them as the basis for the fulfilment of interim benchmarks. Serbia, on the other hand, adopted its rule of law action plans in April 2016 and is now in the process of changing them in the similar way as Montenegro did it.

The EU also created a very elaborate system of monitoring the progress within the chapters 23 and 24, where the Commission was tasked to report to the Council twice a year on how a candidate country fares with the implementation of the action plans and the overall progress in the rule of law area. The Commission started with the reporting through the Enlargement package progress or country reports and then added the second reporting in the form of non-papers since the Commission officials did not want to start with the official form of reports.

### **Benchmarking System**

Benchmarks were introduced around the time when the Big Bang Enlargement happened and the EU was preparing to accept Romania and Bulgaria. They were first introduced in Croatia and Turkey accession negotiations in order to earmark opening and closing of chapters. As C. Hillion puts it: “The Commission is in charge of proposing such benchmarks to the Member States, and of gauging whether these are met by the candidate, or not“ (Hillion, 2013:3). The New Approach to the rule of law has also brought a new generation of benchmarks, i. e. apart from having opening and closing benchmarks the EU introduced the so called interim benchmarks. Unlike in other chapters, the candidate country had to go through the exercise of obtaining and fulfilling benchmarks in chapters

23 and 24 three times during the negotiations. Opening benchmarks were already set in the EU General Position so that there was no surprises or expectation what the candidate country would get as the requirement to start the process. Interim benchmarks were set in the EU Common position for the opening of chapters 23 and 24, while the closing benchmarks are yet to be set for the candidate countries in the New Approach.

In the case of Montenegro, the Screening reports spelled out seemingly simple requirements put to the candidate country to fulfil. For example, the opening benchmark for Chapter 23 asked Montenegro to adopt “one or more detailed action plan(s), comprising related timetables and setting out clear objectives and timeframes and the necessary institutional set-up, in the following areas: Judiciary, Anti-Corruption, Fundamental rights. The action plan(s) should be closely consulted with the Commission and take into consideration the recommendations provided. Beyond these recommendations, also other identified shortcomings in the country should be addressed. The action plan(s) should aim at full alignment of Montenegro with the requirements of this chapter. They will constitute guidance documents for the following negotiations and the Commission may propose that Montenegro submits new or amended action plans, where problems arise in the course of negotiations under this chapter.” (Ministry of European Affairs of Montenegro, 2018: 87). The one for Chapter 24 was the same in its demands to be met apart from the difference in the areas of the action plans, where Chapter 24 had its 10 subareas of work as already mentioned. The fact is that the action plans were already mentioned in the EU General Position in article 11 (General Position on the Ministerial Meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union, EU Opening Statement for Accession Negotiations: 5), which specified that the action plans should address the shortcomings identified in the Screening Reports and that there should be a difference in time planning where the more urgent ones should be addressed immediately. That practically meant that Montenegro needed to focus as soon as possible on the constitutional reform that would allow for the changes in the judicial part of the Constitution and further on to proceed with the amendments of the laws and bylaws. Later on, of course, the focus should be more on the areas of institution building and track record. The action plans were, also, to be adopted with a wide consensus of all relevant stakeholders in order to have the full support during their implementation. That meant that it was not just up to the Government to finalize and adopt the plans but to have the judiciary and other autonomous institutions such

as an Ombudsman, as well as the civil society where the academia and especially the NGOs could provide a helping hand but also gain insight into the planning documents for their future roles.

Once Montenegro managed to submit the action plans for Chapters 23 and 24 in June and implement the amendments to the Constitution in the area of judiciary two months later, the Commission started to prepare draft common positions. Already in December 2013, an intergovernmental conference between the EU and Montenegro was held in Brussels and Montenegro opened Chapters 23 and 24 along with three more. At that occasion it got a record number of benchmarks per chapter: 45 interim benchmarks for Chapter 23; and 38 for Chapter 24. The sheer number of 83 interim benchmarks was more than the number of all other opening and closing benchmarks it got for other chapters. This shows how elaborate and systemic the approach to the rule of law has become especially when having in mind that each of the benchmarks contains a very demanding set of measures to be fulfilled in order to meet all the requirements and consider the chapter ready to move to the next phase, i.e. obtaining the closing benchmarks. Furthermore, interim benchmarks are very different from each other and they can be grouped in the three categories: a) legislation; b) institutional capacity; and c) track record. For example, when it comes to pure legislation, it is required that “Montenegro conducts and impacts assessment with the help of EU expertise and on that basis, adopts a new Law on Asylum in line with EU acquis and prepares an analysis of all requirements needed to implement upon accession the Eurodac and Dublin regulations” (European Union Common Position Chapter 24: 20). Even this seemingly simple benchmark that called for a new Asylum Law has in its content the need to presuppose the way how the country would prepare future legislation and not to stop with the law adoption, but to go further in assessing possible problems in a certain area once having acceded to the EU. When it comes to the institutional set up, the country was asked either to establish new institutions like the Special Prosecutor Office or Anti-Corruption Agency, or to improve its capacities in the already existing institutions. Finally, the candidate was also required to “establish an initial track record of efficient and effective investigation, prosecution and convictions in corruption cases, including high level cases” (European Union Common Position Chapter 23: 24). There are also benchmarks that overarch all the three types of requirements like the one asking Montenegro to adopt new legislation on asset recovery, establish a new asset recovery office, recruit the management through a transparent and objective process and finally to provide an initial track record to show that

the country has an increased number of cases of criminal assets confiscated together with higher amounts, and on top of that to have this confiscation within cases of organized crime and money laundering. This last example shows how elaborate and demanding one benchmark can be.

## Conclusions

The New Approach in accession talks has produced a new framework for the negotiations and ushered in a new wave of candidate countries. It has enabled the Western Balkan candidates to start their accession talks within the environment of accentuated enlargement fatigue in the EU. At the same time, it has offered an opportunity for the Member States that have not been too keen on the enlargement and that have been asking for a more focused and stricter approach to the rule of law to feel more secure and have more confidence in the way that the Commission is conducting the negotiations with the candidates.

On the other hand, the New Approach has produced a very demanding and exhausting frame for the candidates to move toward the membership. Its mechanisms and procedures have created new conditionality, extended the timespan of the accession talks to the lengths with no precedent in the previous enlargement waves and finally they have instituted a matrix of dealing with Chapters 23 and 24 that in turn might have an effect on the very European Union and the way it deals with its rule of law.

## Bibliography

- Balfour, R. and Stratulat, C. (2015). *EU member states and enlargement towards the Balkans*, European Policy Centre: Brussels.
- Czarnota, A, Krygier, M. and Sadurski W. (2005). *Rethinking the Rule of Law After Communism*, Central European University Press: Budapest.
- Hillion, C. (2013). *Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection*, Sieps: Stockholm.
- Markov, D. (2010). *The Cooperation and Verification Mechanism Three Years Later: What Has Been Done and What is Yet to Come*, FES Bulgaria: Sofia.
- Miščević, T. and Mrak, M. (2017). *The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10*, *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4, Zagreb.
- Petrov, R, Van Elsuwege P. (2014). *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union - Towards a Common Regulatory Space*, Routledge: Oxon.

## Official documents

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 2018. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania*. Retrieved from: <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>
- Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process 3132nd General Affairs Council meeting Brussels, 5 December 2011*. Retrieved from: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf)
- Creighton, L. and Füle, Š, *Joint article by Irish Minister of State for European Affairs Lucinda Creighton and Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy Štefan Füle*. Retrieved from: <http://www.delmnec.europa.eu/code/navigate.php?Id=2396>
- European Council Conclusions 9 December 2011 S*, Retrieved from: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-REV-1/en/pdf>
- EU Accession Negotiations: Analysis of Benchmarks for Montenegro through Comparison with Croatia and Serbia*, Ministry of European Affairs of Montenegro, Podgorica, 2018.
- European Union Common Position Chapter 24: Justice, freedom and security*, Retrieved from: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=AD%2018%202013%20REV%201>
- European Union Common Position Chapter 23: Judiciary and Fundamental Rights*. Retrieved from: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=AD%2017%202013%20INIT>
- General Position on the Ministerial Meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union, EU Opening Statement for Accession Negotiations*. Retrieved from: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-23-2012-INIT/en/pdf>
- Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union, General EU Position*. Retrieved from: <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>
- Presidency Conclusions, Copenhagen European Council - 21-22 June 1993*. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf)
- Rehn, O, *Speech at the European Policy Centre, Lessons from EU enlargement for its Future Foreign Policy*, Brussels, 2009.
- Screening report Iceland Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/iceland/key-documents/screening\\_report\\_23\\_is\\_internet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/iceland/key-documents/screening_report_23_is_internet_en.pdf)

# ГЕОПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ

*Доц. д-р Соня Хинкова  
Нов български университет*

## **Резюме**

*Докладът анализира същността и динамиката на пространствените интереси и политики на значими фактори в съвременните международни отношения (ЕС, САЩ, Русия, Турция и Китай), чрез които се очертават техните сфери на влияние в Западните Балкани. Изведени са средствата и подходите (стратегически, икономически, политически и културни/религиозни), с които всеки един от тях отстоява своите геополитически интереси в региона и в шестте балкански държави (Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Сърбия и Черна гора). Подчертана е устойчивостта на геополитическите амбиции на външните фактори. От нея закономерно е изведена дългосрочността на геополитическите предизвикателства в Западните Балкани. Анализирани са основните измерения на съвместимост и/или съперничество на посочените геополитически фактори. В този контекст е моделирана поливариантна прогноза за европейската перспектива на Западните Балкани, както и за възможните тенденции на взаимодействие и/или противопоставяне на значимите външните фактори.*

## **Ключови думи**

*геополитически интереси; Западни Балкани, ЕС, САЩ, Русия, Турция, Китай*

Геополитическите предизвикателства пред съвременните Балкани произтичат от процеси и политики, чрез които се отстояват пространствени интереси и се формират сфери на влияние от значими глобални и

регионални фактори. Най-изявените от тях са ЕС, Русия, Турция, САЩ и Китай. Геополитическото влияние на тези фактори се утвърждава с различни средства – стратегически (управление на конфликти и постконфликтно изграждане); икономически (инвестиции в инфраструктурни и енергийни проекти); политически (обвързаност с партийни и бизнес елити) и културни/традиционни, като религиозната принадлежност на компактни групи от населението в балканските държави, от която произтича устойчиво обвързване с исторически и традиционни за региона фактори. Различните политики и процеси на обвързване и зависимост влияят върху външната политика и ориентация на държавите, които населяват Западните Балкани (Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Сърбия, Черна гора).

През XXI век най-отчетливо изявената външнополитическа ориентация на шестте балкански държави е насочена към Европейския съюз. Във всяка една от тях на правителствено ниво е ясно заявено желанието за интегриране в общността. То е последователно и слабо се повлиява от вътрешнополитическата динамика. Разбира се, и в шестте балкански държави има политически субекти (партии) с евроскептични нагласи, но те се активизират и влияят най-вече по време на избори или при политически кризи. В обществените нагласи също се наблюдава динамика по отношение на членството в ЕС, но през последното десетилетие нараства броят на проевропейски ориентирани граждани (в различна степен в отделните държави). На държавно и правителствено равнище в продължение на две десетилетия се провежда активна политика на взаимодействие с европейските институции и има определени резултати в преговорния процес (Сърбия и Черна гора са преговарящи страни, Македония и Албания са страни кандидатки, Босна и Херцеговина и Косово имат подписано Споразумение за стабилизиране и асоцииране (ССА)).

Европейската ориентация се характеризира с постоянство, но тя е изправена пред редица предизвикателства с подчертано изразено геополитическо измерение. От една страна, то се моделира от динамиката в самите балкански държави и най-вече от нерешените проблеми между тях. От друга, се подсилва от външните влияния и политики. Докладът анализира същността и динамиката именно на тези външни импулси на геополитическите предизвикателства. Центриран е върху геополитическите интереси на регионални и глобални фактори в Западните Балкани (ЕС, Русия, Турция, САЩ и Китай). Изведени са средствата и подходите, с които всеки един от тях формира сфера на влияние в региона и в шестте балкански

държави. Очергани са основните измерения на съвместимост и/или съперничество на геополитическите интереси на извън регионалните фактори. В този контекст е моделирана поливариантна прогноза за европейската перспектива на Западните Балкани, както и за възможните тенденции на взаимодействие или противопоставяне на външните фактори.

Европейският съюз има силно влияние и устойчиво присъствие в страните от Западните Балкани. То се изгражда в продължение на почти три десетилетия, развива се и се обогатява през различни подходи и ангажименти. По време на конфликтите, предизвикани от разпадането на югофедерацията, европейските институции се намесват със стратегически съображения и активно участват в умиротворяването на региона (със самостоятелни военни мисия – в Босна и Херцеговина (Алтея) и в Косово (EULEX) или съвместно с други международни организации – ООН, НАТО и др. Nrkuflid, 2015: 16-24). В началото на XXI в., по европейска инициатива, се развива геополитическото оформяне на специфичен субрегион, наречен „Западни Балкани” (2000 г.). Към него Европейският съюз провежда специфична политика, която е насочена към насърчаване на демократичния преход на страните, които го населяват. През 2003 г., в рамките на Солунския дневен ред, се очертава и перспективата за присъединяване на балканските държави към ЕС. Преговорният процес с тях се развива неравномерно и в него ясно се открояват периоди на активизиране и затихване. Тази „пулсация” е много тясно обвързана с развитието на самата интеграционна общност и оформя една закономерност, според която кризите и реформите вътре в Европейския съюз са съпътствани със забавяне на преговорите с шестте балкански държави.

Въпреки неравномерността на преговорите за присъединяване на страните от Западните Балкани, тяхната интеграция е устойчива перспектива за ЕС и тя многократно се заявява на различни форуми. Насърчава се с икономическо подпомагане през европейските предприєдинителни фондове, Берлинския процес от 2014 г. (който се обогатява постоянно на ежегодните срещи) и още значими средства през други инициативи. Още по-сериозен е политическият ангажимент на Брюксел за демократизиране на балканските държави и той се изразява чрез конкретно и категорично поставени условия и изисквания по трите стълба, които формират политиката на ЕС към субрегиона. Те са върховенство на закона и основни права, икономика, истинска демокрация и постоянно са в центъра на докладите и оценките на ЕС за напредъка на страните от Западните Балкани от началото на последното десетилетие.

От 2012 г., когато Черна гора получава статут на преговаряща държава, се откроява и определена *специфика на преговорите* със страните от субрегиона (приложена и при Сърбия на следващата година), според която изискванията са завишени и са обвързани с резултатите. След 2014 г. (годината, в която ЕК „замразява” разширяването до 2019 г.) още по-отчетливо се открояват завишените изисквания на европейските институции, както и наложителността на реалните постижения. Неотменно е настояването за постигнати устойчиви резултати, по всеки един от трите стълба и то се превръща в най-важното условие, определящо динамиката на преговорния процес с всяка една от шестте балкански държави. Водещо в преговорите за разширяване със страните от Западните Балкани става разбирането, че всичко е в техните ръце (зависи от реформите и изпълнението на изискванията) и качеството е преди скоростта.

Още по-конкретна в ангажиментите на ЕС към страните от Западните Балкани е стратегията, наречена „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС към Западните Балкани“, представена от ЕК пред Европейския парламент на 06 февруари 2018 г. В нея категорично се потвърждава европейското бъдеще на региона като геостратегическа инвестиция. Посочват се задачите и областите на съвместно засилено сътрудничество, насочени към специфичните предизвикателства, характерни за Западните Балкани. Много силен акцент е поставен върху необходимостта от всеобхватни реформи и добросъседски отношения. Това означава, че е запазено стриктното обвързване на преговорите с постигнатите резултати и е подчертано изискването за постоянни усилия и необратими реформи в балканските държави. ЕК обявява шест ясни действия, които Европейският съюз ще предприеме през следващите години, за да подкрепи усилията за реструктуриране на Западните Балкани в области от взаимен интерес. Тези действия са обвързани и с финансови ангажименти, защото ЕС е най-важният донор и инвеститор в региона, както и политически и търговски партньор на страните от Западните Балкани.

В Стратегията от февруари 2018 г. е очертана 2025 година като възможност за присъединяване на Сърбия и Черна гора, но с ясни и подчертани условия: да се преодолее наследството от миналото; да се постигне помирение и да се решават открити въпроси, особено гранични спорове, преди присъединяването към ЕС. За Албания и Македония ЕК е готова да изготви препоръки за започване на преговори за присъединяване, но отново обвързано с изпълнението на определени условия (реформите и преговорите за името с Гърция). Комисията има готовност да започне

да изготвя становище по молбата за членство на Босна и Херцеговина след получаване на изчерпателни и пълни отговори на изпратените въпроси до Сараево. Косово също има възможност за устойчив напредък чрез прилагане на споразумението за стабилизация и асоцииране, след като обективните обстоятелства го позволяват. Разбира се, и в този стратегически документ, очертаната отворена перспектива за разширяване отново се обвързва със състоянието на самия ЕС и неговата готовност да приеме още държави – „трябва да бъде по-силен, по-здрав и по-ефективен, преди да може да бъде по-голям”. Предвиждат се и мерки, които да не позволят на бъдещите държави от ЕС да възпрепятстват присъединяването на други страни от Западните Балкани.

Тази линия е потвърдена и на срещата на върха на ЕС със страните от Западните Балкани, проведена на 17 май 2018 г. в София. В нейните заключителни документи е потвърдена европейската перспектива на Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Косово, Сърбия, Черна гора, но без обвързване с конкретна дата. Поставен е акцент върху икономическото подпомагане на прехода в балканските държави и политиката на свързаност. Чрез нея ЕС се ангажира с изграждане на различни инфраструктурни проекти, които да насърчат участието и взаимодействието на страните от субрегиона. Очаква се, че това ще подобри инвестиционния климат в Западните Балкани и ще насърчи усилията на балканските държави да изпълнят условията на преговорите за присъединяване. По отношение на самия Европейски съюз политиката на свързаност утвърждава неговото стратегическо присъствие и формира устойчива сфера на влияние в Западните Балкани. Също така създава определени възможности за противостоене на геополитическите предизвикателства, формирани от външните интереси и политики на други значими фактори.

**Русия** е традиционен фактор, с активна политика и засилващи се геополитически амбиции в Западните Балкани. От средата на второто десетилетие на XXI век (в контекста на кризата в Украйна и засилващото се геополитическо съперничество с ЕС), Западните Балкани са пространство, в което тя все по-усилено се опитва да възстанови и наложи своето присъствие. Разбира се, има редица въпроси, по които Русия и ЕС могат да работят в сътрудничество – борбата с тероризма и ислямския фундаментализъм, миграцията и бежанската криза. Преобладават обаче *антиевропейските послания* към шестте балкански държави и дори противопоставянето на тяхното членство в ЕС и НАТО. Тази линия се засилва през последните години и е центрирана най-вече в Сър-

бия, Босна и Херцеговина (Република Сръбска), Черна гора и Македония. Руските негативни тези за Европейския съюз се материализират в послания от рода на: ЕС е в криза; ЕС е слаб и не може да се защитава сам; ЕС се дезинтегрира, като доказателства за това се посочват Брекзит и сепаратистките тенденции в Каталуния. Тези послания изпълват информационното пространство в посочените балкански страни и целят да актуализират старите вражди и разделението, за да забавят и дори да предотвратят интеграционните процеси в ЕС и НАТО.

За да се засили руското влияние в Западните Балкани, се използва широк спектър от дипломатически, политически и икономически средства. Поставя се акцент върху историческата и културната (религиозната – в контекста на православието) близост и много активна в това измерение е Руската православна църква. Използват се икономически лостове и политически натиск – от контрол и придобиване на важни енергийни активи до финансиране на политически партии и медии, както и засилваща се антиевропейска реторика с послания за друга алтернатива на балканските държави. Паралелно се активизира руският бизнес и „приятелството” с определени политически кръгове в страните от Западните Балкани. Русия оказва дипломатическа подкрепа на лидера на босненските сърби Милорад Додик, който с години блъфира международната общност, че ще проведе референдум за независимост на Република Сръбска. Поддържа и лидера на ВМРО-ДПМНЕ и бивш министър председател Никола Груевски по време на политическата криза в Македония (през 2017), както и антинатовската опозиция в Черна гора. Много показателно за близостта между Сърбия и Русия е триумфалното посещение на Владимир Путин в Белград през октомври 2014 г. Тогава той е гост на военния парад по случай годишнината от освобождението на някогашната югославска столица от нацистка Германия. Израз на добрите руско-сръбски отношения е орденът, който президентът Владимир Путин връчва на 30 януари 2018 г. на сръбския външен министър Ивица Дачич – за приноса му към укрепване на приятелството с Русия. Сръбският президент Александър Вучич е първият чуждестранен държавен глава, който се среща с президента на Русия Владимир Путин след началото на новия му мандат (2018).

Руските бизнес интереси са съсредоточени в малко на брой, но стратегически сектори, основно банки, енергетика, металургия и имоти. Руските инвестиции, в абсолютни измерения, се увеличават през последното десетилетие с над 3 млрд. евро, но реалният икономически отпечатък на Русия, като дял от цялата икономика на Западните Балкани, се свива след налагането на санкциите заради анексирането на

Крим. Въпреки това експанзията на руския капитал в региона е източник на уязвимост, която се използва за упражняване на натиск върху правителствата на балканските държави при вземането на стратегически решения в сферата на сигурността и външната политика (особено показателно е отношението на Сърбия към санкциите, наложени на Русия заради Украйна).

Руското икономическо присъствие е най-силно в **Черна гора**, където преките инвестиции достигат 30% от БВП. Въпреки че политическите отношения между двете страни се влошават, след като Черна гора започва активно да работи за присъединяването си към НАТО, икономическият обмен не намалява. **Русия** подкрепя черногорската опозиционна партия Демократичен фронт, **възползва се от дефицитите в управлението на Черна Гора и успява да получи изгодни приватизационни възможности и държавни субсидии.** В Сърбия икономическият обмен с Русия е около 10%, но присъствието на руски фирми в страната, измерено по обем на приходи и активи, е още по-голямо. През 2008 г. двете страни сключват енергийно споразумение, което включва придобиването от страна на „Газпром“ на най-голямата държавна компания за петрол и газ в Сърбия. Сърбия се надява и занапред да купува руски газ, включително през газопровода „Турски поток“.

**Освен инвестиции, Русия прилага и директни междуправителствени схеми за отпускане на заеми и така засилва присъствието си в сръбската икономика** (през 2017 г. стокообменът между Сърбия и Русия се увеличава с 25,2%). Сърбия от своя страна модернизира армията си с руски оръжейни доставки. Също така вече три години поред сръбската армия участва в учения заедно с части от Русия, Беларус и останалите членове на Организацията на Договора за колективно сътрудничество (ОДКС), която е под руско командване. Особено важна за руско-сръбските отношения е позицията на Русия срещу едностранната декларация за независимост на Косово. Подкрепата на Русия за териториалната цялост на Сърбия, включваща и Косово, е устойчива и недвусмислена, което е много добре прието от сръбския политически елит. В началото на 2018 г. Русия активизира дипломатическите контакти със Сърбия (разменени посещения на външните министри и две официални визити в Москва на сръбския президент Александър Вучич) и заявява готовност да се присъедини към разширен формат на преговорите между Белград и Прищина, ако САЩ участват. Аргументът е, че така ще се осигури по-всеобхватен подход към посредничеството.

**Босна и Херцеговина** има икономически обмен с Русия, който е 8% от БВП на страната. Важно е обаче да се отбележи, че руските инвестиции са концентрирани в Република Сръбска и от там контролират голям процент от своите фирмите, опериращи на цялата територия на федерацията. Русия от години е най-големият чуждестранен инвеститор в Република Сръбска и е на четвърто място в Босна и Херцеговина със своите около 547 милиона евро преки чуждестранни инвестиции през периода 2005-2016 г., насочени основно в енергийния и финансовия сектор. Също така Босна и Херцеговина е изцяло зависима от руските доставки на газ. Двете рафинерии, с които страната разполага и които се намират на територията на Република Сръбска, също са под контрола на руски фирми. **Македония** е най-малко засегната, защото тук преките чуждестранни инвестиции от Русия са едва около 1% от БВП. Съществуват обаче косвени канали на влияние, защото голяма част от руските инвестиции в Македония минават през трети държави, включително чрез офшорни дестинации като Кипър и Белиз. Така се скрива истинският размер на руското икономическо присъствие. Значителни са и приходите на руските компании, работещи в Македония, които за периода 2005-2016 г. се увеличават четири пъти (от 63 мил. на над 212 мил. евро). Русия контролира единствения газов маршрут в страната – Трансбалканския газопровод, а **Газпром продава на Македония по една от най-високите цени на газ в Европа и налага на страната да предприеме скъпо разширяване на мрежата за природен газ.** През следващото десетилетие руското икономическо влияние в Македония може и да нарасне, заради бъдещи енергийни проекти (Турски поток).

Руската намеса в Западните Балкани е улеснена от вътрешните проблеми в балкански държави – слабостта на демократичните институции, авторитарните тенденции, липсата на законност и корупцията, както и силно зависимата медийна среда. Руското влияние се разширява от местните политически и бизнес елити, които са готови да взаимодействат с Москва, за да прокарат свои тесни интереси. Някои от тях се опитват да избегнат прилагането на необходимите реформи, особено тези, свързани с върховенството на закона. Като последица ерозира гражданското общество, медиите губят независимостта си, забавя се икономическото развитие и демократизацията на балканските държави. От тук, е все по-трудно да бъдат изпълнени изискванията на ЕС в преговорите за присъединяване и разширяването към Западните Балкани се затруднява.

Още по-категорично е противопоставянето на Русия на разширяването на НАТО със страни от субрегиона (Черна гора и Македония).

**Турция** също излъчва силни геополитически предизвикателства в Западните Балкани, като регионален фактор, който има силно влиянието (най-вече в Македония, Косово, Албания и Босна и Херцеговина). То е традиционно, устойчиво, дългосрочно и се утвърждава чрез **активна и многопосочна политика**, която има политически, икономически и културни (религиозни) измерения. Турските инициативи в Западните Балкани са мотивирани от фактори, които имат историческо и съвременно измерение. Османското наследство е първият фактор, който разширява възможностите за влияние на Турция върху мюсюлманите в балканските държави. Той се допълва със стратегическа концепция за външна политика, в която има конкретно и целево разработени принципи и подходи, както и средства за въздействие. Освен тях, икономиката на Турция, която е експортно ориентирана, също допринася за утвърждаване на страната в регионален план. Тези реалности са особено ефективни през първото десетилетие на ХХІ век и именно тогава нараства авторитетът на Турция като значим геополитически актьор в Западните Балкани. В този период страната е във възход и се нарежда сред значимите регионални фактори, а това отваря възможности за засилване на турското влияние.

Широкият подход в турската външната политика към Западните Балкани се изяснява още по-време на войните в бивша Югославия и се материализира в устойчива подкрепа за мюсюлманите в Албания, Македония, Босна и Херцеговина, и в Косово. Турция заявява специфична ангажираност с малцинствата, които споделят една и съща историческа и културна идентичност като бивши поданици на Османската империя и това създава траен ангажимент към турските етнически малцинства и мюсюлманите в балканските държави. Тази насоченост на балканската политика на Турция е мотивирана от факта, че извън нея – в Югоизточна Европа живеят около 10 милиона мюсюлмани, които по исторически и религиозни причини имат специфична обвързаност с турската държава. Трябва да се отбележи обаче, че османската носталгия е по-силно изразена само сред босненските мюсюлмани, а останалите откровено притеснява, включително мюсюлманското население на Албания и Косово. Допълнителна мотивация за турска външнополитическа активност в Западните Балкани създава и фактът, че в самата Турция най-малко 10 милиона, а според други около 20 милиона души, са с корени от Балканите (по неофициални данни, на база проучванията на изселническите

организации) и те поддържат активни контакти със своите роднини в балканските държави.

Политическото измерение на турските инициативи в Западните Балкани е фокусирано върху приятелските отношения и пълна подкрепа във външнополитически план (Македония в признаването и спора за името с Гърция; Босна и Херцеговина в евроатлантическата ѝ интеграция; признаването на Косово и насърчаване на тясното му взаимодействие с Албания, дори в контекста на идеята за „Велика Албания“ – обединение на албанските територии). Реализирани са множество дипломатически инициативи, в контекста на разбирането за „мека сила“, активно се разменят посещения на най-високо равнище, има договорености за безвизови пътувания и транспортни проекти. Този подход отрежда на Турция ролята на надежден партньор в двустранните и многостранните отношения със страните от Западните Балкани и на регионален фактор, с който другите държави трябва да се съобразяват. Турското посредничество се търси и при разрешаване на кризисни ситуации, възникнали в области с мюсюлманско население вътре в балканските държави (мюсюлманите в сръбската област Санджак, албанците в Македония, в Босна и Херцеговина). Политическият интерес към шестте балкански страни е продиктуван и от стратегически съображения (нуждата на Турция от стабилност в съседство, особено след активното ангажиране в близоизточните конфликти). От друга страна „замразените“ отношения между Турция и ЕС оформят геополитическо съперничество и в средносрочен план страните от Западните Балкани могат да бъдат надеждни партньори (поради отложеното им присъединяване към ЕС).

Икономическото измерение на турското влияние в Западните Балкани се формира от значимото присъствие на турския бизнес и банки в тях. С всички страни от субрегиона са сключени договори за свободна търговия, които отварят широки възможности за турски инвестиции. Те са насочени основно към производства с ниска добавена стойност, т.е. там, където има нужда от обикновена работна ръка, а не от висококвалифицирани кадри. Така по-успешно може да се стигне до бърз растеж и същевременно се отговаря на потребностите и квалификацията на населението в шестте балкански държави (например в Сърбия има турски интереси към местната дърводобивна и дървообработваща индустрия, както и към производството на млечни продукти). През второто десетилетие на XXI век турските инвестиции значимо се разрастват и се насочват към стратегически обекти и приватизационни сделки. Подчертано

активно е това в Косово, а в Босна и Херцеговина Турция е третият по големина инвеститор. В Черна гора турски фирми строят стратегически обекти (летището Беране в северната част на страната; строителството на пътища и благоустройствени обекти в редица общини). Турция е най-важният военен партньор на Македония, а турски фирми разширяват летищата в Скопие и Охрид и променят облика на македонските градове. В Сърбия за последните десет години (2008-2018) търговският обмен с Турция се увеличава девет пъти, а през последните две години има бум на турски инвестиции в Сърбия. Те са в големи инфраструктурни проекти: изграждането на магистрала от Белград до Сараево, както и пътища в региона на Санджак (Югозападна Сърбия), преди всичко пътищата Нови Пазар-Сиеница, Нови Пазар-Тутин и Сиеница-Тутин). Тези маршрути не са избрани случайно и целят да обвържат райони, населени с мюсюлманско население (старинният град Сиеница е населен предимно с бошняци (ислямизирана южнославянска общност) и мюсюлмани, а Нови Пазар и Тутин – почти изцяло с етнически бошняци). Чрез турските инвестиции в Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Сърбия и Черна гора се търси улеснен достъп до пазарите на ЕС и балканските държави са използвани като експортна база на турската икономика.

Културният елемент на турските инициативи в страните от Западните Балкани също се мотивира от османската и ислямската идентичност и напълно се вписва в широкия външнополитически подход, който се разделя с традиционната дипломация. Разчита се основно на сътрудничеството с религиозни организации в региона, осъществено по линията на Турската агенция за международно сътрудничество и развитие (ТИКА). Тя е силен поддръжник на ислямските институции в другите балкански държави, финансира и подпомага възстановяването на ислямски паметници и изграждането на нови джамии, училища и хуманитарни организации – най-вече в страните с преобладаващо мюсюлманско население. В Босна и Херцеговина, Албания, Косово и Македония постоянно нараства броят на новооткрити турски културни институти и университети, към които се проявява силен интерес. По тази линия ТИКА работи в сътрудничество със Службата по религиозните въпроси и турското министерство на културата и активната им дейност символизира както възстановяването на балканското османско наследство, така и подновената роля на Турция като защитник на мюсюлманите в другите балкански страни.

Трябва да се отбележи, че Турция е желан инвеститор и партньор в страните от Западните Балкани. В проучване на общественото мнение, огласено от турския Център за анализи, се твърди, че около 40 на сто от

населението в Западните Балкани симпатизира на Турция (Дениз, 2018). Една от причините е неопределеността на политиката на ЕС по отношение на тези страни. Затова те може да изберат алтернативата Турция, която освен че е икономически активна, проявява и близост към тях. По този начин те ще извлекат повече ползи в краткосрочна и дългосрочна перспектива. Тези реалности очертават определена дългосрочност и устойчивост на геополитическите интереси и влияние на Турция в Западните Балкани. Могат да засилят и „пулсирането” на антиевропейските нагласи и подходи и да формират геополитическо съперничество с Европейския съюз.

**Китай** също може да бъде възприеман като външен фактор, който излъчва геополитически предизвикателства в Западните Балкани. Китайската политика към региона има силно изявено икономическо измерение, но зад него „прозират” нарастващи амбиции за политическо влияние и формиране на сфера на влияние. Това разширява и придава определена дългосрочност на влиянието на Китай в субрегиона, което излъчва проекции от икономиката към политиката на балканските държави. Западните Балкани са *елемент от цялостна стратегия за икономическо навлизане* в Централна и Източна Европа, която се възползва от липсата на сериозни инвестиции в Стария континент. Китайските икономически инициативи са многопосочни и насочени към важни стратегически проекти (развитието на пътната инфраструктура и сътрудничеството при изграждането на регионални транспортни мрежи – създаването на мрежа от пристанища, логистични центрове и железопътни линии). Други области, към които проявява интерес са енергетиката, търговията, инвестициите, телекомуникациите и земеделието.

Регионът има голямо значение за Китай поради географската и политическа близост до ЕС, която създава възможности, чрез инвестиции в инфраструктурата, да се осигури лесен достъп до пазара на съюза. Сърбия, Албания, Македония, Черна гора и Босна и Херцеговина, макар и да не са членки на ЕС, имат търговски облекчения и това позволява на Китай да заобикаля търговските ограничения и да изнася продукти директно до пазар от 800 млн. души. Създава и предпоставки за установяване на политическо влияние, като условие за резултатно прокарване на глобалния китайски проект, наречен „Нов път на коприната”. Страните от Западните Балканите гледат позитивно на проектите и на инвестициите от Китай и ги възприемат като възможност да бъде преодоляно изоставането им в инфраструктурата от Западна Европа и по този начин да станат по-конкурентоспособни.

Сърбия е фаворит в китайските инвестиции в Западните Балкани (от 2005 до 2017 г. успява да привлече 4.95 милиарда долара). Двете страни са сключили множество икономически споразумения, според които Китай инвестира основно в пътна инфраструктура, закупуване на стратегически предприятия и телекомуникационни услуги. Значителните китайски вложения в инфраструктурни проекти в Сърбия създават нови работни места и дават тласък на икономическия растеж. Активните икономически отношения между Сърбия и Китай са проекция и на устойчиво политическо взаимодействие, най-вече по казуса Косово. Позицията на Китай по отношение на Косово остава без промяна. Тя се базира на разбирането, че проблемът с Косово и Метохия трябва да бъде разрешен съгласно резолюцията 1244 на СС на ООН (1999) и определя косовския статут като интегрална част от Сърбия. Китай не признава независимостта на Косово и в преговорите между Сърбия и ЕС подкрепя Белград. Сърбия от своя страна се обявява срещу въоръженото ембарго, наложено от ЕС срещу Китай, в резултат на потушаването на протестите от 1989 г. на площад „Тянанмън“.

В Македония китайските инвестиции също са насочени основно в инфраструктурни проекти (574 милиарда евро в недовършения Транспортен коридор VIII на запад; изграждане на железопътни трасета и доставка на вагони). Китайските инвестиции в Албания се влагат в стратегически значими проекти (подписан е договор за развитие на пристанище „Шенджин“ на Адриатическо море за 25 годишен срок, а инвестицията се оценява на около 2,2 млрд. евро). Целта на Албания е пристанището да обслужва целия балкански регион и правителството се ангажира да предложи на Китай благоприятна среда за инвестиции по отношение на географско положение, данъчни облекчения и цената на труда. С Черна гора също има множество двустранни споразумения за бъдещи съвместни дейности по отношение на китайски инвестиции в инфраструктурата – строителство и финансиране. Има меморандум за сътрудничество по проекти и в енергетиката. През значимите китайски инвестиции в страните от Западните Балкани нараства и културното влияние на Китай и се откриват множество институти „Конфуций“.

Навлизането на Китай в Западните Балкани също може да насочи страните от субрегиона към развитие, алтернативно на европейската интеграция. Китай не поставя никакви условия, бързо отпуска инвестиции и строи мостове, заводи за стомана в Сърбия, летища и пристанища в Албания. И очаква политическа благодарност за китайските кредити и

строителните проекти по източната периферия на ЕС, която да се трансформира в разширяване на своята сфера на влияние и бъдещо проникване на европейския пазар. Заплахата от разширено китайско влияние в Западните Балкани води до активизиране на политиката на свързаност от страна на ЕС и отпускане на значими средства именно за инфраструктурни проекти през 2017 и 2018 г.

САЩ също могат да бъдат разглеждани като външен фактор, който има устойчиви интереси и формира своя сфера на влияние в Западните Балкани. Американските инициативи са изцяло *мотивирани от стратегически съображения* и са центрирани в сферата на сигурността (насърчава се членството на шестте балкански държави в НАТО). Геополитическите интереси на САЩ към субрегиона са елемент от една по-широка география, чийто център е Близкият Изток. Именно в контекста на близоизточните конфликти, Западните Балкани имат ролята на тил и подчертано логистични функции. Тази роля е дългосрочна и е изявена още през 90-те години на ХХ век, когато американските инициативи са насочени към умиротворяване и стабилизиране, чрез участие във военни операции по време на югвойните (Босна и Херцеговина и Косово). В постконфликтния период се утвърждава силно американско военно присъствие чрез умиротворителните контингенти, под шапката на НАТО и военните бази в Косово и Македония. Прилагането на стратегически подходи спрямо Западните Балкани се развива и под формата на редовно провеждани съвместни военни учения с балканските държави, включително и със Сърбия. Те са допълнени с подкрепа за реформиране на институциите и обучението на кадри в сферата на сигурността.

Стратегическите инициативи на САЩ в Западните Балкани водят до нарастване на влиянието им и до подчертано *външнополитическо партньорство* с някои от балканските държави, особено с тези, в които преобладава мюсюлманското население (за Албания и Косово отношенията със САЩ са водещ външнополитически приоритет). Македония изцяло разчита на американската подкрепа за разрешаване на периодично възникващите политически кризи, противоречията с албанците и в преговорите за името с Гърция. Устойчива и многопосочна е американската подкрепа за мюсюлманите в Босна и Херцеговина и САЩ имат посредническа роля в разрешаването на вътрешно и външнополитически проблеми в нестабилната федерация. Американските инициативи за стабилизиране и признаване на независимостта на Косово също са устойчив ангажимент, който се пренася и върху отношенията със Сърбия.

САЩ категорично подкрепят европейската ориентация на шестте балкански държави и възприемат присъединяването им към ЕС като условие за стабилност и демократизация. Има обаче известно разминаване по отношение на скоростта и макар да се отрежда водеща роля на Брюксел, се изразяват сериозни опасения, че тежките условия и обвързването на членството в ЕС с постигнатите резултати може да дестабилизира субрегиона. В условията на активизираното геополитическо съперничество в Западните Балкани, САЩ настояват за по-активно ангажиране на ЕС с шестте балкански държави. Според Вашингтон твърде разширената перспектива за членство в ЕС насърчава пълзящата дестабилизация и активизира другите външни фактори, а нарасналите геополитически амбиции и засиленото присъствие на Русия, Турция и Китай в Западните Балкани се възприемат като заплаха. Най-неблагоприятните последици от това се свързват с нарастване на нагласите за алтернативна на ЕС и НАТО външнополитическа ориентация на балканските държави (САЩ категорично настояват за хармонизиране на сръбската външна политика с тази на ЕС).

Една от проекциите на дестабилизация в балканските държави САЩ свързват и с нарастване на екстремизма и фундаментализма в Косово и Босна и Херцеговина (най-вече от завръщащите се косовски и босненски мюсюлмани, които са се сражавали на страната на т. нар. Ислямска държава). За Вашингтон проблемът с реинтеграцията на завърналите се чуждестранни бойци на ИД е предизвикателство за стабилността, защото радикализираните могат да влияят на недоволните от забавянето на демократизацията и членството в ЕС. Друга заплаха се съзира в подкрепата на Саудитска Арабия за религиозни организации, за изграждането на нови джамии и най-вече в опитите за внасяне на нетрадиционен ислям (уахабизъм) в балканските държави, чрез обучението на местните имами. Новите ислямски течения са много различни от умерената традиция, която се практикува на Балканите от векове и създават разделение и конфликти в мюсюлманските общности в балканските държави (Хинкова, 2018)..

Противодействието на очертаните заплахи САЩ виждат в засилените ангажименти (съвместно с ЕС) за подкрепа на институциите и демократично ориентирани лидери в Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Сърбия и Черна гора. Инструментите, които препоръчват за подпомагане на демократизацията и стабилността в шестте балкански държави, са значимо финансиране на стратегически

обекти, устойчива политическа подкрепа, както и насърчена и ускорена интеграция в ЕС и НАТО.

...

Проследяването на водещите тенденции и подходи в геополитическите интереси на Русия, Турция, САЩ и Китай в Западните Балкани очертава дългосрочна перспектива за тяхното влияние в субрегиона и дава отражение върху разширяването на ЕС там. И макар **в търговията и в инвестициите в балканските държави ЕС да доминира** тотално, скорошното влизане на шестте държави в ЕС през 2018 г. изглежда по-малко реалистично, отколкото през 2003 г. Разбира се, все още няма реално изявена алтернатива на европейската интеграция във външната политика на Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Сърбия и Черна гора. Променена е обаче международната среда в глобален и регионален план. В нея има твърде голяма динамика от оформянето на нови центрове на сила и очертаването на техните сфери на влияние. Самият Европейски съюз е изправен пред неотложната необходимост от реформи и за да се впише по-отчетливо като изявен център на сила в съвременните международни отношения. В тези намерения той се изправя пред предизвикателствата на други външни фактори в районите в съседство, които имат стратегическо значение за него. Западните Балкани са именно такъв регион и в зависимост от това дали очертаните геополитически амбиции на изведените по-горе външни фактори се развиват чрез взаимодействие или чрез конфронтация ще се моделира бъдещето на региона.

Трудно е да се прогнозира прецизно в динамична международна среда, но определено могат да се очертаят песимистичен и оптимистичен вариант. Песимистичният се моделира от една засилена конфронтация на геополитическите фактори в Западните Балкани и очертаването на осови конфигурации, в които има групиране на Русия и Турция, или на Русия и Китай, или на трите държави срещу ЕС и САЩ. От това ще последва силна дестабилизация с много измерения. Оптимистичният вариант може да се развие чрез стратегическо взаимодействие на геополитическите актьори. То няма да ограничи тяхното присъствие и влияние в Западните Балкани, но ще очертае модел на разпределение и наслагване на техните инициативи. Чрез този модел акцентът пада върху стабилността на субрегиона, а тя е решаваща за създаване на модерна инфраструктура и устойчива свързаност на държавите в него. Те от своя страна са условие за икономически растеж и политическа стабилност, които могат да тушират недоволството от забавеното членство в ЕС.

## Библиография:

- Бечев Д., (2017) *Русия се завръща на Балканите*, [www.capital.bg/specialni\\_izdaniia/world\\_review/2017/12/27/3095452\\_rusiiia\\_se\\_zavrushta\\_na\\_balkanite/](http://www.capital.bg/specialni_izdaniia/world_review/2017/12/27/3095452_rusiiia_se_zavrushta_na_balkanite/), посетен на 26.01.2018
- Давутоглу, А., (2015) *Стратегическа дълбочина. Мястото на Турция в международните отношения*, София: Изток-Запад
- Дениз, Н., *Турция настъпва на Балканите*, <http://e-vestnik.bg/11308/turtsiya-nastapva-na-balkanite/>, посетен на 13 май 2018
- Доклад на Центъра за изследване на демокрацията, озаглавен „*Оценка на руския икономически отпечатък в Западните Балкани. Рискове от корупция и завладяване на държавата*“
- Китайските инвестиции в страните от Западните Балкани*, World Review, 26 april 2018, <http://www.wreview.eu/s/kitaiskite-investicii-v-stranite-ot-zapadnite-balkani.html>, посетен на 30 април 2018
- Кларк У., *Не чакайте Западните Балкани да се взривят отново*, <http://www.tv-vratsa.bg/bg/gen-uesli-klark-ne-chakayte-zapadnite-balkani-da-se-vzrivyat-otnovo-/>, посетен на 15 май 2018
- Редакционна статия Вучич: *Сърбия няма да се обявява срещу Русия*, <http://dnes.dir.bg/news/rusia-sarbia-sergey-lavrov-alexandar-vuchich-26906695?nt=10>, посетен на 23.02.2018
- Стойчева, М., *Милиардните инвестиции в Сърбия, с които Китай си проправя път към Европа*, <https://money.bg/politics/miliardnite-investitsii-v-sarbiya-s-koito-kitaysi-propravuua-pat-kat-evropa.htm>, посетен 11.10.2017
- Хинкова, С., (2015) *Стратегически подходи на ЕС*, в сб. Балканите през второто десетилетие на XXI век. Проблеми, предизвикателства, перспективи, съст. Ал. Костов, София, Парадигма, с. 13-57.
- Хинкова, С., (2018) *Съвременни проекции на нетрадиционен ислям в България*, в сб. Европейски разногласия и световен хаос, Изд. комплекс УНСС, София, с. 135-151
- Davutoglu, Ah., (2010) „*Turkey's Zero-Problems, Foreign Policy*“, 20 May, 2010, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys\\_zero\\_problems\\_foreign\\_policy](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/20/turkeys_zero_problems_foreign_policy) посетен на 15 май 2013

# **The Europeanization of Western Balkans. How far has the EU come, where did it fail and where should it go next?**

***Assoc. Prof. Georgiana Ciceo, PhD  
Faculty of European Studies, Babeş-Bolyai University***

## ***Abstract***

*According to Radaelli, Europeanization refers to 'processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.' European Union has always exerted a powerful attraction for the candidate countries and by means of conditionality managed to shape the aspirations of these countries. In the case of the Central and Eastern European countries the enlargement perspective elicited a multifaceted and intense set of adjustment processes with the aim of socializing applicant countries into the values and standards of the EU thus enabling them to achieve 'democracy by convergence'. The Balkan region has always been part of Europe, nevertheless the situation in the region remains complex and in many respects problematic. Europeanization in the Balkans would mean structural transformation, modernization and adjustment to the advanced European models in areas such as good governance, economy and the rule of law. The thoroughness of these processes becomes all the more important especially if we take into consideration the increased politicization of the enlargement process. The present contribution attempts to assess the EU ability to shape the transformation of Western Balkan states.*

## ***Keywords***

*Europeanization, Western Balkans, accession, good governance, democratization*

In the 1990s, the Western Balkan region suffered from severe conflicts, which ended after the intervention by United Nations and NATO forces and with the promise of accession to the European Union. In the early and mid-2000s, the prospect of EU accession and the global boom facilitated a rapid economic recovery in the Western Balkans and boosted economic and institutional reforms. The Balkan region has always been part of Europe, nevertheless the situation in the region remains complex and in many respects problematic. Bulgarian political scientist Ivan Krastev (2015) regarded the Balkans as “the soft underbelly of Brussels’ diplomacy” due to the fragility of the region’s banking system, its massive dependence on Russian capital and its widespread exposure to Moscow’s political will.

In 2003, when the EU first promised membership, there seemed little doubt that the region’s future would be European. Since then, various unresolved legacies from past conflicts slowed the pace of reform and progress towards EU accession. On the side of the European Union, political willingness to offer a European future to its Balkan neighbors altered, too. The economic and financial turmoil of 2008-2009 and the subsequent European crisis of 2010-2013 slowed the rate of economic growth and amplified the levels of unemployment making it hard for the European politicians to sell a new round of enlargement to their own electorate. Moreover, for the EU to succeed now in its ambition to transform the region, it has to be aware of the momentous geopolitical changes that have taken place since a number of important global and regional powers like Russia, China and Turkey play now a more assertive role in the region than they used to play right after the fall of the Iron Curtain. To make matters worse, each of these three countries has built autocratic regimes that are regarded as a real danger for the democratic aspirations of the Western Balkan states. Speaking to the European Parliament in April 2018, President Macron placed political regimes in Turkey and Russia in the same category when saying he did not want the Balkans to “turn towards Turkey or Russia.” China has never excelled in its democratic credentials.

The European Commission presented in February 2018 its new Western Balkans strategy. Drawing on the relevant aspects of the Commission’s Communication, the EU launched at its summit in Sofia four months later a Priority Agenda for the EU and the Western Balkans. EU’s stated aim is to encourage reform in the six Western Balkans countries – Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Albania, by renewing the prospect of membership. The Commission set an indicative deadline (2025)

for admission to the EU of the two most advanced candidates. This was meant to renew EU's commitment to the region and inspire all Western Balkan countries, including those candidates that have not yet started membership negotiations (Macedonia and Albania) and those waiting for candidate status (Bosnia and Herzegovina and Kosovo), to remove domestic political obstacles to EU accession, solve conflicts with neighbours, speed up reforms and accelerate economic growth.

European Union has always exerted a powerful attraction for the candidate countries and by means of conditionality managed to shape the aspirations of these countries. In the case of the Central and Eastern European countries the enlargement perspective elicited a multifaceted and intense set of adjustment processes with the aim of socializing applicant countries into the values and standards of the EU thus enabling them to achieve 'democracy by convergence' by means of Europeanization. According to Radaelli (2000), Europeanization refers to "processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies." Like in the case of Central and Eastern European countries Europeanization in the Balkans was meant to induce structural transformation, modernization and adjustment to the advanced European models in areas such as good governance, economy and the rule of law. The underlying assumption has been that although not easy to achieve, a democratic regime would pave the way to a stable political system (Mounk 2018: 5). Equally important, the thoroughness of these processes has become all the more important especially if we take into consideration the increased politicization of the enlargement process.

Looking at European Commission's Communication (2018, pp. 3-4) and the Sofia Declaration (European Council 2018, pp. 1-3) we can witness that the main EU aim is to further socialize applicant countries into the dominant principles and values of the EU proceeding from the assumption that while none of the Western Balkans countries meet the criteria set in Article 49 of the Treaty on European Union, including the Copenhagen criteria, today, the region has come a long way since the end of the 1990s. Without overlooking the significant progress made both in terms of reforms and efforts towards overcoming the ruinous legacy of war and conflict, the

Western Balkans countries still have a long way to go before being able to meet all membership conditions and strengthen their democracies.

In order to properly assess these processes, in a manner similar to that employed in the case of the Central and Eastern European countries, the EU sets benchmarks against which each of the six Western Balkan states are to be evaluated independently on their own merit in accordance with the progress achieved in meeting the established conditions. This policy has been known as democratic conditionality (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005; Vachudova, 2005). The underlying idea would be to induce candidate countries to comply with specific standards that originate in the Copenhagen criteria. They were also tied with EU programs of financial assistance, the accession partnerships, twinning for the secondment of pre-accession advisers from the Member States' civil services to the applicant countries in return for the compliance with the imposed standards. As gaining international approval is an important way of legitimizing political choices, the conditionality tool proved to be a very powerful one in determining the Central and Eastern European states to embrace the European values and is still regarded as the best option in dealing with Western Balkan states, although one big difference remains between the two groups of countries. If in the case of Central and Eastern European states EU had offered a clear membership perspective, in the case of Western Balkans states it speaks only of "a possible 2025 perspective" for the completion of the accession negotiations with the most advanced members of this group of countries (European Commission, 2018, p. 9) without any firm commitment to admitting any of these countries to the EU.

EU had used this policy of democratic conditionality in different ways: timing the accession process (starting of negotiations, determining the date of full accession), ranking the applicant's overall progress, benchmarking in specific policy areas, providing examples of best practice, assessing the applicant's administrative capacity and institutional ability to implement and enforce the *acquis communautaire* (Grabbe, 2001, pp. 1028-9). It is obvious by now that these methods have not lost their timeliness and influence among Commission's preferred means for approaching EU's relations with any candidate state. As such, accession to the EU by new members has generally been part of a wider process of Europeanization that went hand in hand with the process of domestic transformation in a democratic pluralistic regime with a market economy. As the idea of enlargement gained momentum, the two processes – the regime transformation and advancing towards full-

EU membership – became increasingly not just simply parallel, but deeply interrelated. They came to be so intricately linked that they depended on each other and even more they fed each other (Matli and Plümper, 2004, pp. 307-8). The reform process of the Central and Eastern European countries has taken thus a particular form due to the foreign policy decision they made in favor of accession to the EU and the necessity to meet the Copenhagen criteria. They had nothing else to do but to align themselves to the standards imposed on them by the European Union. Although undoubtedly weaker than their Central and Eastern European counterparts, Western Balkan states have benefited from a similar EU treatment that combined significant and credible rewards, coupled with substantial amounts of financial and technical assistance, in order to promote Europeanization. Yet, a combination of “inexpertness, illegitimacy and inconsistency” rendered the EU less likely to apply conditionality consistently (Vachudova, 2014).

What remained very debatable from this perspective was the extent to which the EU was able to impact on the reform of the CEE states. It is already commonly agreed that its effectiveness depended on the domestic political costs of compliance and on governmental cost-benefit calculations (Schimmelfennig, Engert and Knobel, 2003, pp. 495-6). This raised fears that the imperfect shape of the institutions created in the CEE states would add to the already significant democratic deficit of the EU. In contrast, the up-to-now EU efforts aimed at the democratic transformation of the Western Balkans states have uncovered that neither conditionality, nor capacity-building have been able to get at informal institutions, such as clientelism, that have been challenging the political willingness of decision-makers in complying altogether with EU rules (Börzel, 2013, p. 182). As a result, Europeanization in the Western Balkans has remained largely shallow, giving rise to formalistic, short-term and technocratic reforms, rather than sustainable and transformative domestic change (Mendelski, 2013, p. 104).

At the same time, Europeanization itself has exposed in recent years its own limits. According to Mendelski (2016, p. 347), after the euphoria of the start-up period, when Europeanization was mainly described in positive terms, the EU being regarded as bearing a constructive impact on candidate countries and their governance (Schimmelfennig and Sedelmeier 2005; Vachudova 2005, 2009; Grabbe 2006), there has been a period when the effects of Europeanization on candidate countries have begun to be assessed in rather critical terms. The main idea being that EU’s transformative power can be restrained due to unfavorable domestic

conditions (e.g. Noutcheva and Aydin-Düzgi, 2012; Elbasani, 2013; Mendelski, 2013; Dallara, 2014). Arguing that the EU conditionality has undermined the rule of law, democracy, and the fight against corruption by applying deficient and inconsistent methods of good governance and democracy promotion (Mendelski 2016, p. 347).

## Conclusions

Ever since the beginning of the 1990s, the Western Balkan region has raised challenges of a distinctive character to the European Union. A closer look to the strategy documents of the European Union for the region has uncovered that the aims remain very similar to those that animated the relations towards the Central and Eastern European countries, minus the clear membership perspective. Nevertheless, neither the substantial weaknesses exposed by the Western Balkans states, nor the limits of the Europeanization toolkit previously employed for dealing with the Central and Eastern European countries, have made the European Union to alter its strategy or methods for steering a course toward liberal democracy and market economy towards these states. The Balkan region has always been part of Europe, nevertheless the situation in the region remains complex and in many respects problematic. Europeanization in the Balkans would mean structural transformation, modernization and adjustment to the advanced European models in areas such as good governance, economy and the rule of law. The thoroughness of these processes becomes all the more important especially if we take into consideration the increased politicization of the enlargement process.

## Bibliography

- Börzel, T. (2013). "When Europeanization hits limited statehood: the Western Balkans as a test case for the transformative power of Europe," in: A. Elbasani (ed.) (2013), *European integration and transformation in the western Balkans: Europeanization or business as usual?*, Routledge/UACES contemporary European studies: London/New York, pp. 173-185.
- Börzel, T. and Pamuk, Y. (2012). "Pathologies of Europeanisation: Fighting Corruption in the Southern Caucasus," *West European Politics*, Vol. 35, No. 1, pp. 79-97.
- Dallara, C. (2014) *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe Between the EU and the Legacies of the Past*, Springer.
- European Commission (2018). *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Communication from the Commission to the

- European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 65 final, 06 February 2018.
- European Council (2018) *Sofia Declaration*, EU - Western Balkans Summit, 17 May 2018, [http://www.consilium.europa.eu/media/34799/sofia-declaration\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/34799/sofia-declaration_en.pdf).
- Grabbe, H. (2001). "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity" in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1013-1031.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan: Basingstoke/New York.
- Krastev, I. (2015). "The Balkans are the soft underbelly of Europe," *Financial Times*, 14 January 2015, <https://www.ft.com/content/2287ba66-8489-11e4-bae9-00144feabdc0>.
- Matli, W. and Plümper, Th. (2004). "The Internal Value of External Options – How the EU Shapes the Scope of Regulatory Reforms in Transition Countries" in: *European Union Politics* Vol. 5, No. 3, pp. 307-330.
- Mendelski, M. (2013). "Where does the European Union make a difference? Rule of law development in the Western Balkans and beyond" in A. Elbasani (ed.) (2013), *European integration and transformation in the western Balkans: Europeanization or business as usual?*, Routledge/UACES contemporary European studies, London/New York, pp. 101-119.
- Mendelski, M. (2014). "The Limits of the European Union's Transformative Power: Pathologies of Europeanization and Rule of Law Reform in Central and Eastern Europe," *SSRN Electronic Journal*, 2014.
- Mendelski, M. (2016) "Europeanization and the Rule of Law: Towards a Pathological Turn," *Southeastern Europe*, Vol. 40, pp. 346-384.
- Mounk, Y. (2018) *The People Vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Noutcheva, G. (2009) "Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans," *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 7, pp. 1065–84.
- Noutcheva, G. and Aydin-Düzgüt, S. (2012). "Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey," *West European Politics*, Vol. 35, No. 1, pp. 59-78.
- Radaelli, C. (2000) "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change," *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005). "Introduction: Conceptualising the Europeanization of Central and Eastern Europe," in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca/London, pp. 1–29.
- Schimmelfennig, F., Engert, S. and Knobel, H. (2003). "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey" in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 495–518.
- Vachudova, M.A. (2005). *Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism*, Oxford University Press, Oxford.
- Vachudova, M.A. (2014). "EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, pp. 122–138.

# ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ И ЕВРОТО: РАЗЛИЧНИ ПОДХОДИ КЪМ ЕДНА ЦЕЛ

*доц. д-н Калоян Симеонов  
Катедра „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св.  
Климент Охридски“*

## **Резюме**

*Страните от Западните Балкани са избрали една и съща стратегическа цел – пътят към присъединяване към ЕС, което трябва да отведе в едно по-далечно бъдеще и до присъединяване към еврозоната. Независимо от това, те са избрали различни опции по отношение на тяхната валутнокурсва и парична политика. Сърбия и Албания прилагат режим на управлявано плаване, Хърватия – управлявано плаване в тесни граници, Македония – стабилизационен режим с еврото като референтна валута, Босна и Херцеговина прилага валутен борд с фиксиран курс към еврото, а Черна гора и Косово – едностранна евроизация. Всички тези страни, с изключение на Албания, доскоро бяха част от един друг паричен съюз и те използваха една и съща валута – югославският динар. Ако те успеят да се присъединят към ЕС, а след това към еврозоната, те отново ще бъдат част от един и същи паричен съюз и ще прилагат една и съща валута. Независимо от това, те са избрали различни пътища за постигането на тази стратегическа цел.*

## **Ключови думи**

*Европейски Съюз, Западни Балкани, еврозона, интеграция*

## **Увод**

Страните от Западните Балкани се стремят към членство в Европейския съюз, а след това и към още по-тясна интеграция в рамките на

Съюза. Последващото присъединяване към еврозоната е една от тези форми на още по-тясна интеграция в рамките на ЕС.

Към настоящия момент страните от Западните Балкани са избрали различни подходи за парична интеграция към ЕС и зоната на единната европейска валута. Хърватия, която вече се присъедини към ЕС, прилага режим на управлявано плаване в тесни граници спрямо еврото. Сърбия и Албания прилагат режим на управлявано плаване на националната валута спрямо еврото, което им позволява по-гъвкава национална парична политика в интеграционния процес. Македония се е спряла на стабилизационен режим с избор на референтна валута еврото. Босна и Херцеговина прилага режим на валутен борд с фиксиран курс към еврото. Черна гора и Косово са приели още по-крайна форма на парична интеграция, като са въвели режим на едностранна евроизация, която не е съвместима с правото на ЕС.

Независимо от избрания подход, всички страни от Западните Балкани притежават една или друга форма на евроизация, като при едни тя се изразява в спомената едностранна евроизация, а при други степента на неофициална евроизация на икономиката е на много високо ниво.

Настоящият доклад има за цел да анализира подходите, които са избрали страните от Западните Балкани, за да се интегрират постепенно към ЕС и еврозоната. Прилаганите от тях валутнокурсони и парични режими нямат отношение единствено към процеса на европейска интеграция, като в редица случаи конкретният избор на политика се обуславя включително от исторически факти или състояние на националните пазари.

### **Валутнокурсони и парични режими на страните от Западните Балкани**

Страните от Западните Балкани са се спрели на различни подходи по отношение на прилаганите от тях валутнокурсони и парични политики. Всички те, с изключение на Албания, са били част от бивша Югославия. При разпадането на Югославия повечето от тях преживяват бурни времена, като на по-голямата част от териториите са били провеждани военни действия, а в някои от тях и продължителни войни с много човешки жертви. При обявяването на независимост от Югославската федерация те се ориентират към различни национални политики, в т.ч. и по отношение на избора на валутнокурсоната и парична политика. Албания, също

преживява бурни времена, в т.ч. и с избухването на въоръжени размирици след разпадането на финансовите пирамиди през 1997 г.

Интересен факт е, че след като повечето от тези страни вече са били част от една обща федерация и единни правила, както и след като са избрали да поемат по независим път, сега всички тези страни, в т.ч. и Албания, се стремят да станат част от една друга общност с хармонизирани правила, каквато е Европейският съюз. Повечето от прилаганите от тях режими и политики са съвместими с подготовката за членство в ЕС, а след това и в еврозоната, с едно важно изключение – едностранната евроизация, която се прилага от Косово и Черна гора, но затова ще стане дума по-долу. Богатото разнообразие от валутнокурсови и парични режими в Западните Балкани е представено в Таблица № 1:

**Таблица № 1:** Видове валутнокурсови и парични режими в страните от Западните Балкани

| Страна от Западните Балкани | Прилаган валутнокурсов режим                          | Прилагана рамка на паричната политика              |
|-----------------------------|---|--|
| Албания                     | Плаващ валутнокурсов режим                            | Инфлационно таргетиране                            |
| Босна и Херцеговина         | Валутен борд, базиран на еврото                       | Използването на валутния курс като номинална котва |
| Косово                      | Едностранна евроизация                                | Използването на валутния курс като номинална котва |
| Македония                   | Стабилизационен режим с еврото като референтна валута | Използването на валутния курс като номинална котва |
| Сърбия                      | Плаващ валутнокурсов режим                            | Инфлационно таргетиране                            |
| Хърватия                    | Управлявано плаване в тесни граници                   | Използването на валутния курс като номинална котва |
| Черна гора                  | Едностранна евроизация                                | Използването на валутния курс като номинална котва |

Преди да разгледаме всяка от страните поотделно, е важно да се отбележи, че към настоящия момент те имат различен напредък по пътя към своята европейска интеграция и се намират на различни етапи от подготовката си за членство в ЕС. Разбира се, най-напред е Хърватия, която от няколко години вече е член на ЕС. Тя не само е най-напред по отношение на хармонизирането на своите правила с правото на ЕС и е най-близо до евентуално присъединяване към еврозоната съгласно принципите и изискванията в Договора за функциониране на ЕС, но също така нейната икономика е сравнително най-добре развита и прос-

перираща в сравнение с останалите страни от региона. Някои анализатори дори я изваждат от групата на страните от Западните Балкани, но за пълнота на настоящия анализ ще включим и тази страна.

От останалите страни от Западните Балкани, най-напред в процеса на европейска интеграция са Черна гора и Сърбия, които вече са започнали преговорите за членство в ЕС, като Черна гора е успяла да отвори и да преговаря по по-голям брой глави. Албания и Македония са със статут на страни кандидатки, като обаче още не са започнали преговори за членство в ЕС. Съществуват перспективи и двете страни да започнат скоро преговори, но и в двете следва да се извършат значителни реформи. Добра новина е постигането на споразумение между Македония и Гърция за конституционно име на западната ни съседка, но то все още предстои да се одобри с референдум в нея. Босна и Херцеговина и Косово са най-изостанали в процеса на европейска интеграция, като и двете страни към настоящия момент са само потенциални кандидатки за членство в ЕС, но ЕС официално е признал тяхната европейска перспектива. Най-деликатна е ситуацията в Косово, където пет от държавите членки на ЕС, а именно Испания, Гърция, Кипър, Румъния и Словакия, не са признали неговата независимост. Разбира се, независимостта на Косово е най-силно оспорвана от Сърбия, която продължава да счита Косово за част от своята суверенна територия. В тази връзка, случаят с Косово влияе негативно и на аспирациите на Сърбия за членство в ЕС, тъй като един от основните критерии за присъединяването е изграждането на добросъседски отношения с всички съседни страни и признаване на границите, което към момента е неприложимо за отношенията между Сърбия и Косово. Независимо от това, следва да се отчете, че именно перспективата на двете страни за членство в ЕС и посредничеството на Съюза стимулира провеждането на диалог между тях.

Както вече споменахме, страните от Западните Балкани прилагат много различни валутнокурсони и парични политики, макар между някои от тях да има известни общи характеристики. От страните, които в момента се подготвят да станат членове на ЕС, Сърбия и Албания прилагат режим на управлявано плаване на своите национални валути спрямо еврото и другите водещи световни валути. Изборът на този режим е свързан с желанието на националните власти за по-голяма гъвкавост на техните политики в преходния период между въвеждането на механизмите на пазарната икономика и подготовката за членство в ЕС и участие

в неговия вътрешен пазар. Съвсем логично, тези две страни прилагат и режим на инфлационно таргетиране на своята парична политика.

Малко по-различна е ситуацията в Хърватия, която също е въвела режим на управлявано плаване, но в по-тесни граници, като е избрала еврото за референтна валута при определянето на тези граници. В тази връзка и прилагания от нея паричен режим е този на използването на валутния курс към еврото като номинална котва.

Много е сходна ситуацията в Македония, която прилага стабилизационен режим с еврото като референтна валута. За разлика от управляваното плаване в тесни граници, този режим е с още по-фиксиран курс на национална валута към единната европейска валута. Подобна на Хърватия, Македония също прилага паричен режим, който използва валутния курс като номинална котва.

Валутнокурсовият режим в Босна и Херцеговина е с още по-твърдо фиксиране на националната валута към еврото. Босна и Херцеговина прилага режим на валутен борд, който е базиран на еврото. След подписването на Дейтънското мирно споразумение, бе преценено, че за стабилността на страната и за създаването на доверието към новата валута – конвертируемата марка (ВМ), е необходимо въвеждането на валутен борд с фиксиран курс към някоя от световните валути. Съвсем логично за такава валута бе избрана еврото, с оглед на възможността за европейска перспектива на новата държава, както и поради нейната географска близост с еврозоната.

Черна гора и Косово прилагат режим на едностранна евроизация, която въпреки че не е съвместима с правото на ЕС, им осигурява възможност за по-тясно интегриране с пазарите на ЕС и еврозоната. Важно е да се отбележи, че водещата причина за въвеждането на този режим на тези две територии не е била икономическата и парична интеграция с ЕС и еврозоната, а чисто политическа причина. Черна гора въвежда едностранно еврото още докато е част от Съюзна република Югославия, за да може да се дистанцира икономически от Белград. Последното се случва реално, след като през 2003 г. Съюзна република Югославия се превръща в много по-слаб съюз под формата на Държавния съюз Сърбия и Черна гора. Последният не просъществува дълго, тъй като Черна гора обявява независимост през 2006 г., като в същото време запазва и режима си на едностранна евроизация, а еврото остава единственото законно платежно средство на нейната територия. Косово също има сериозни исторически основания да въведе режим на едностранна евро-

изация. След войната в Косово през 1999 г. и изтеглянето на сръбските войски от неговата територия, е било необходимо въвеждането на световно признато платежно средство, което да се използва в и без това изпитващата сериозни затруднения икономика. Изборът на германската марка, която все още е била в обръщение, а после на еврото, също е бил съвсем логичен. След обявяването на независимостта на Косово през 2008 г. в новоучредената държава се запазва прилагания режим на едностранна евроизация. Както в Черна гора и Косово, така и в Босна и Херцеговина, изборът на паричен режим се обуславя от прилагания валутнокурсен режим, като и в трите страни той се характеризира с използването на валутния курс спрямо еврото като номинална котва.

Независимо от различията в прилаганите валутнокурсни и парични режими в страните от Западните Балкани, има и една обща отличителна черта. Това е притегателната сила на единната европейска валута – еврото. Голяма част от тях обвързват своята национална валута към еврото (Босна и Херцеговина, Македония и Хърватия) или го въвеждат като единствено законно платежно средство (Черна гора и Косово). Въпреки, че Сърбия и Албания не привързват официално своите национални валути към еврото, в тях много силно е застъпена неофициалната евроизация.

## Видове евроизация

Исторически терминът доларизация се е появил преди термина евроизация, тъй като щатският долар като световна валута по-рано е започнал да се използва за платежно средство и извършване на финансови операции в други държави. По правило терминът доларизация има за цел да опише състояние, при което в дадена държава се използва чуждестранна валута, успоредно с използването на национална валута или алтернативно - при приемането на тази чуждестранна валута за единственото законно платежно средство в съответната страна, замествайки напълно националната валута. След въвеждането на еврото в ЕС, то също започна да се използва като законно платежно средство извън еврозоната, най-вече в някои страни от Югоизточна Европа, като това явление постепенно придобива популярност под наименованието евроизация. (Windischbauer, 2016). Евроизацията съществува под различни видове и форми, като основните видове евроизация са:

- *Официална едностранна евроизация* или още само *едностранна евроизация* – това е режим, при който националните власти в дадена

страна (правителство и/или централна банка) приемат решение за използване на еврото като национална парична единица, без да съгласуват това решение с институциите на ЕС. Примери за едностранна евроизация са именно Черна гора и Косово.

- *Неофициална евроизация* (известна още като *частична или де факто евроизация*) – това е ситуация, която често се среща и под наименованието „валутна субституция“. Подобен резултат е налице, когато национална валута официално продължава да е единственото законно платежно средство в страната, но икономическите агенти (фирми и граждани) използват широко еврото или друга чуждестранна валута, за да съхраняват пари в наличност в тази валута, за да държат своите депозити в нея, да теглят кредити и заеми в тази валута, както и да обявяват и сключват значими сделки като покупка на недвижимо имущество или автомобил посредством тази чуждестранна валута. (Tugbeari, 2006: 1-2)

- *Официална многостранна евроизация* – това е приемане на еврото като законно платежно средство в съответната страна като част от въвеждането на паричен съюз, както е еврозоната в рамките на Икономическия и паричен съюз. Към подобна официална евроизация може да се причисли и приемането на еврото от микродържави като Андора, Монако, Сан Марино и Ватикана, които въвеждат в обръщение единната европейска валута посредством специално подписани споразумения с институциите на ЕС.

В района на Западните Балкани се прилагат основно първият и вторият вид евроизация. Режимът на едностранна евроизация, обаче, е обявен за несъвместим с подготовката за присъединяване към ЕС и еврозоната. Това е направено посредством специални заключения на Съвета на ЕС във формат министри на финансите (Съвета ЕКОФИН) на 7 ноември 2000 г., които имаха за цел да очертаят съвместимите валутнокурсони режими за страните от Централна и Източна Европа. Въпреки че заключенията на Съвета нямат правно обвързваща сила, те ясно показват каква е позицията на тогавашните петнадесет държави членки на ЕС, като тези заключения са валидни и за страните от Западните Балкани.

В предприсъединителния период страните кандидатки следва да насочат своите усилия към изпълнение на копенхагенските критерии за членство в ЕС, в т.ч. икономическите критерии. В същото време, те следва да осигурят и напредък по отношение на реалната конвергентност и макроикономическата си стабилност. В предприсъединителния

период всяко едностранно приемане на единната валута от страните кандидатки за членство в ЕС под формата на едностранна евроизация би било против икономическата логика на създаването и функционирането на Икономическия и паричен съюз. Съгласно тази логика всяко евентуално приемане на еврото е крайна точка (и то след членство в ЕС) на процес на структурна конвергенция в една многостранна рамка, каквато са официалните процедури за присъединяване към еврозоната.

Едностранната евроизация не следва да се прилага като начин на заобикаляне на разпоредбите в Учредителните договори, които регулират приемането на еврото. Тук е мястото да припомним, че както Черна гора, така и Косово са въвели едностранно еврото далеч преди да обявят своята независимост и да придобият статут на страна кандидат за членство в ЕС. Но проблемът с правната несъвместимост на този режим остава, като все още не е ясно по какъв начин ще бъде решен този въпрос в преговорния процес за членство в ЕС. Проблемът е, че ако трябва процедурите в правото на ЕС да бъдат изпълнени напълно, двете страни от Западните Балкани ще трябва да въведат последователно два почти противоположни парични режима – да въведат нова национална валута, а след това в рамките на ЕС и при изпълнение на маастрихтските критерии да въведат отново еврото. А промяната на паричен режим е нещо много сложно и засяга цялата икономика и финансов сектор. Освен ако не се измисли и договори нов механизъм, което също не би било никак лесно. Много е възможно също така, това което успее да договори Черна гора в рамките на преговорите с ЕС, тъй като тя е значително по-напред в процеса на европейска интеграция, след това да се използва като прецедент и за Косово.

За разлика от едностранната евроизация, режимът на валутен борд може да бъде съвместим с членство в ЕС и подготовка за присъединяване към еврозоната, стига фиксираният курс към еврото да остане едностранен ангажимент на съответната страна преди и след нейното членство във Валутнокурсвия механизъм 2 (Exchange Rate Mechanism 2 – ERM 2), т.е. да не се налага ЕЦБ да подпомага неговото поддържане, а това да е ангажимент само на националните власти. Преди да се присъедини към еврозоната Естония прилагаше валутен борд, като Литва и Латвия също имаха режими, които много наподобяваха валутен борд. България също прилага валутен борд от две десетилетия и е заявила своето желание да го запази до датата на членство в еврозоната. Затова не се и очаква Босна и Херцеговина да има проблеми с прилагания

режим на валутен борд, стига, разбира се, да съумее да се справи с останалите предизвикателства пред своята икономика и финансов сектор.

В страните от Западните Балкани, които не са въвели режим на едностранна евроизация, еврото също е много застъпено в техните икономики посредством механизма на т.нар неофициална евроизация. Неофициалната евроизация е явление, при което икономическите агенти на дадена страна използват чуждестранна валута (обикновено еврото или щатския долар), като по този начин в определена степен заместват националната валута като разчетна единица, разменна валута или средство за съхранение на стойността. Това са класическите функции, които изпълняват парите. Замествайки националната парична единица за чуждестранна, гражданите и компаниите на тази страна лишават в обратна пропорционалност изпълняването на тези функции от националната парична единица, която официално се намира в обръщение. Колкото повече се използва чуждестранна парична единица, толкова повече местната не може да изпълнява тези класически функции на парите.

За разлика от едностранната евроизация, при неофициалната евроизация нямаме решение на властите в страната да се приеме официално чуждестранната валута като единствено законно платежно средство на нейната територия. Налице е само частично пазарно заместване на националната валута от чуждестранната, а националната валута остава поне първоначално законното платежно средство в съответната страна. Друга отличителна черта между неофициалната и едностранната евроизация е, че докато и при двете има загуба на възможност за влияние на националната парична политика, при неофициалната евроизация тази загуба е частична (т.е. колкото повече се използва чуждестранната валута, толкова е по-малко влиянието на националната парична политика), а при едностранната официална евроизация тази загуба е пълна. Не на последно място, при едностранната евроизация е налице официална политика на властите за пълното изваждане от обръщение на националната парична единица и нейното заместване с чуждестранна, докато при неофициалната евроизация обикновено паричните власти и правителството на съответната страна предприемат мерки в обратната посока, а именно за възстановяване на доверието и увеличаване използването на националната парична единица.

## Развитие на евроизацията в Западните Балкани

Евроизацията постоянно се развива в Западните Балкани, като нейната еволюция до голяма степен е проекция на перспективите на страните от региона да се приобщят към ЕС. Докато в случаите на Черна гора и Косово това е избор на националните власти, то засилването на неофициалната евроизация в останалите страни е избор на икономическите агенти.

В същото време е много трудно да бъде измерена степента на неофициална евроизация в дадена страна, т.е. степента, в която използването на националната валута е заместена с използването на чуждестранната валута. Това е така, защото няма как да се проследят с точност трансакциите в брой или парите в наличност в чуждестранна валута. Особено, когато някои от сделките не се регистрират от официалните институции или спестяванията в брой се държат в домовете, а не във финансови институции, каквито са много често практиките в страните от Западните Балкани, където и нивото на сивата икономика е много високо.

Независимо от това, като най-ясен измерител на степента на неофициална евроизация с известна условност може да се използва процентът на банковите депозити и кредити в съответната водеща валута (еврото) спрямо общия размер на депозитите и кредитите в банковата система в страната. Може да се изследва също какво е процентното съотношение на депозитите и кредитите в тази валута спрямо всички депозити и кредити в чуждестранна валута в тази банкова система, за да се прецени какво е влиянието на тази водеща валута спрямо останалите световни валути. Повече информация за тези показатели за страните от Западните Балкани са представени в следващите две таблици.

Таблица № 2: Банкови депозити, деноминирани в евро (2014-2016)

|                     | Като дял (процент) от общите депозити |              |              | Като дял (процент) от депозитите в чуждестранна валута |              |              |
|---------------------|---------------------------------------|--------------|--------------|--|--------------|--------------|
|                     | края на 2014                          | края на 2015 | края на 2016 | края на 2014   | края на 2015 | края на 2016 |
| Албания             | 40.9                                  | 40.1         | 40.1         | 88.7   | 86.9         | 86.8         |
| Босна и Херцеговина | 45.2                                  | 38.4         | 36.4         | 90.8   | 90.4         | 90.4         |
| Косово              | п.а.                                  | п.а.         | п.а.         | п.а.   | п.а.         | п.а.         |
| Македония           | 36.7                                  | 36.2         | 36.6         | 86.0   | 85.3         | 85.2         |
| Сърбия              | 70.2                                  | 66.3         | 64.2         | 92.3   | 90.5         | 89.7         |
| Хърватия            | 60.7                                  | 59.4         | 56.7         | 89.1   | 88.3         | 88.3         |
| Черна гора          | п.а.                                  | п.а.         | п.а.         | п.а.   | п.а.         | п.а.         |

Таблица № 3: Банкови кредити, деноминирани в евро (2014-2016)

|                     | Като дял (процент) от общите кредити |              |              | Като дял (процент) от кредитите в чуждестранна валута |              |              |
|---------------------|--------------------------------------|--------------|--------------|---|--------------|--------------|
|                     | края на 2014                         | края на 2015 | края на 2016 | края на 2014  | края на 2015 | края на 2016 |
| Албания             | 51.6                                 | 49.3         | 47.0         | 87.3  | 86.7         | 87.9         |
| Босна и Херцеговина | 63.9                                 | 63.9         | 60.2         | 96.6  | 97.0         | 98.6         |
| Косово              | п.а.                                 | п.а.         | п.а.         | п.а.  | п.а.         | п.а.         |
| Македония           | 47.1                                 | 44.7         | 43.5         | 96.3  | 97.1         | 97.8         |
| Сърбия              | 60.4                                 | 63.5         | 62.2         | 87.7  | 89.0         | 90.4         |
| Хърватия            | 58.8                                 | 57.0         | 58.1         | 84.5  | 85.5         | 96.7         |
| Черна гора          | п.а.                                 | п.а.         | п.а.         | п.а.  | п.а.         | п.а.         |

Както е видно от данните в таблиците потребителите и бизнеса в страните от Западните Балкани държат много голяма част от своите депозити и теглят значителна част от кредитите в евро, а не в национална валута. В повечето страни от Западните Балкани дялът на депозитите и кредитите в евро е близо до поливаната или над половината от общите депозити и кредити в съответните страни. По тези показатели най-отчетливо е влиянието на неофициалната евроизация в страни като Сърбия, Хърватия и Босна и Херцеговина, но и в останалите страни от региона тя има съществена роля. Влиянието на еврото може да бъде оценено като се наблюдават също данните за дела на депозитите и кредитите в евро спрямо депозитите и кредитите в чуждестранна валута. Данните по тези показатели демонстрират, че еврото има значително по-силна

роля спрямо останалите световни валути, като в страни като Босна и Херцеговина почти всички депозити и кредити в чуждестранна валута са в евро. За Черна гора и Косово не са предоставени данни поради обстоятелството, че еврото е законното платежно средство в двете страни, а не чуждестранна валута, като е трудно да се направи сравнение с останалите страни от региона.

Наличието на неофициална евроизация много често води до сходни недостатъци, каквито има също и при използването на режима на едностранна евроизация, макар и в по-малък размер. Колкото е по-голяма степента на неофициална евроизация, толкова по-малко са възможностите на националните парични власти да прилагат самостоятелна и независима парична политика. Намаляват и възможностите на националните власти да вземат решения, с които да противодействат на асиметрични шокове, на възникнали вътрешни или външни неравновесия.

Постигането на макроикономическа стабилност е едно от най-важните условия за намаляване на използването на чуждестранната валута, в т.ч. и еврото, в икономиката на съответната страна. Колкото е по-стабилна една икономика, толкова е по-вероятно икономическите агенти да използват съответната национална валута и по-малко да търгуват или да съхраняват своите депозити в съответната чуждестранна валута.

Други мерки за намаляване на неофициалната евроизация са пруденциалните и регулаторни мерки в областта на финансовите пазари. Те следва да са концентрирани най-вече в банковия сектор, защото именно той преобладава във финансовите системи в страните от Западните Балкани. Ролята на капиталовите пазари и на сектора на застраховането е значително по-малка в тези страни.

Някои от тези пруденциални и регулаторни мерки са свързани с определяне на тавани на отворените позиции в чуждестранна валута, дефиниране на по-благоприятни изисквания за задълженията в местна валута, увеличаване на изискванията за ликвидност във връзка с отпуснатите кредити в чуждестранна валута, засилване на изискванията за обезпечения по отношение на заемите, които са отпуснати в чуждестранна валута и други.

Най-важното условие, обаче, за намаляването на степента на неофициална евроизация, това е повишаването на доверието на икономическите агенти в местната валута. Ако няма доверие в тази валута, тя няма да може да бъде напълно използвана, независимо от това какви са мерките на националните власти.

## **Заклучение – различни стратегии към една и съща цел**

За страните от Западните Балкани присъединяването към ЕС и в последствие към еврозоната се очаква да остане основен приоритет на тяхната политика. Но пътищата, по които тези страни се стремят да постигнат тази своя цел не са напълно еднакви, поне що се отнася до избора на тяхната валутнокурсова и парична политика.

Страните от Западните Балкани прилагат различни валутнокурсoви режими и рамки на своята парична политика. В тях се наблюдава използването на почти всички видове валутнокурсoви режими, като е обхванат целия спектър на тези режими: от най-твърдо фиксирани - едностранна евроизация и валутен борд - до сравнително свободно плаващи режими. Голяма част от страните използват валутния курс като номинална котва за своите парични политики, но има и страни като Сърбия и Албания, които са се спрели на инфлационното таргетиране.

Въпреки това, ако има нещо, което обединява тези страни, то това е влиянието на единната европейска валута в тях. В някои от тях еврото се използва като единствено законно платежно средство, в други единната европейска валута е референтна валута, към която се фиксира съответната национална валута, а в трети страни степента на неофициална евроизация е прекалено висока.

В редица случаи конкретният избор на валутнокурсова или парична политика се обуславя не само от икономическа и финансова логика, но и от чисто исторически обстоятелства. Каквито и да са причините за този избор, факт е, че страните от Западните Балкани са избрали различни пътища, за да постигнат една и съща цел, а именно да се интегрират първоначално към ЕС, а след това и еврозоната.

Преди години страните от Западните Балкани воюваха и се разделяха. Сега те се стремят към едни и същи цели, които може отново да ги обединят в общ пазар, а в по-далечно бъдеще и в обща валута. Преди разпадането на Югославия, на територията на днешните Западни Балкани се е прилагала единна валута и това е бил югославският динар, с изключение единствено на Албания, но с добавянето на територията на днешна Словения, която също е член на ЕС, а вече и на еврозоната.

Няма съществено значение, че пътищата са различни. Важното е, че целта е обща. А тази цел се очаква да донесе не само мир, но и повече просперитет в региона на Западните Балкани.

## Библиография

- Симеонов, К., А. Печева, Л. Никифорова и С. Бижева (2017), „Перспективи за приемане на еврото в Западните Балкани“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, съфинансиран от програма „Еразъм+“ на Европейския съюз, „Жан Моне“ Център за високи постижения, Издателство „Минерва“, София, 2017 г., стр. 1-270.
- Börzel, Tanja A., 2011, When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe, „The Transformative Power of Europe“ (Ed.).
- Council of the European Union (2000), “ECOFIN Council conclusions on exchange rate strategies for accession countries”, SN 4363/1/00 REV 1, Brussels, 7 November 2000.
- European Central Bank (2017), “The international role of the euro”, Report, July 2017.
- European Central Bank (2016), “The international role of the euro”, Interim report, June 2016.
- European Central Bank (2005), “Review of the international role of the euro”, January 2005.
- European Central Bank (2003), “Policy Position of the Governing Council of the European Central Bank on exchange rate issues relating to the Acceding Countries”, 18 December 2003.
- International Monetary Fund Exchange Arrangement Reports.
- European Commission (2001), “Exchange rate aspects of enlargement”, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Supplement C, Economic Reform Monitor, Brussels, February 2001.
- Tyrbeari, S. 2006, Euroisation outside the Euro-zone: Assets and Challenges. The Experience of Kosovo, Working Paper No. 2, Research and Statistics Department, Central Bank of Kosovo
- Windischbauer, Ul. 2016, Strengthening the role of local currencies in EU candidate and potential candidate countries, European Central Bank, Occasional Paper Series No. 170, April 2016.
- Xhepa, S. 2002. Euroisation of the Albanian Economy – An alternative to be considered, Bank of Albania, Discussion Paper 1 (7/02), Tirana, Albania.

# QUERYING THE ROLE OF TRADE AMONG THE EUROPEAN UNION AND WESTERN BALKANS FOR A UNITED AND STRONG EUROPEAN UNION

*Prof. Dr. Elif Uçkan Dağdemir  
Anadolu University, Turkey*

## **Abstract**

*The European Union (EU) has always been a unique example of an effective and successful economic integration for the academia of social sciences. For instance, we refer to the EU when we are studying the theory of monetary union, the effectiveness of the common market or the welfare effects of the free movement of labor and capital. Nevertheless, when it comes to the political integration issues, the scene becomes a little bit blurry. Even though the European integration has begun with a political will, the impetus was given with economic integration goals.*

*In spite of the legitimate success stories of economic as well as political integration since 1950s, the EU has been experiencing hard times recently with the compelling issues ranging from quasi-instability within the euro area to Brexit, from migration and refugee agenda to the reluctance of Poland to the EU tasks and some regional issues. Along with these integration issues as mostly referred to deepening, the EU has been trying to hold its momentum on enlargement. As of 2018, Western Balkan countries and Turkey are at the enlargement agenda as candidate countries. Actually, issues like migration and refugees, energy, sustainable development and environment which are embodied within the deepening tasks, constitute an integral part of the EU enlargement agenda, as well. Such a compelling and inter-related agenda could be more competently tackled with a united EU.*

## **Keywords**

*European Union, Western Balkans, integration, trade.*

## **Tough Issues Challenging the European Union in Recent Times**

The challenges that the EU has been facing recent times could not give enough room to the enlargement tasks. Due to the stringencies of the challenges, the EU has not been very enthusiastic for enlargement. However, the EU announced its ambition for a clear and more definite enlargement policy towards the Western Balkan countries in 2017. J. C. Juncker, the President of the European Commission, mentioned the need for a definite framework with a clear time frame for the accession of the Western Balkan candidate countries to the EU in his State of the Union-2017 speech. According to Juncker, if the EU wants more stability in its neighborhood, then it must sustain a credible enlargement perspective for the Western Balkan countries (Juncker, 2017, p. 15).

### **Western Balkans within the Compelling Agenda of the European Union**

Western Balkan countries are the bordering neighbors of the EU and thus entail a special emphasis. The political as well as economic stability of the Western Balkans directly related with the stability of the EU because any minor problem could start an *avalanche* within the EU. The EU has displayed the required emphasis by giving them a full membership prospect to the EU. Although Western Balkan countries have candidacy or potential candidacy status for full membership, they need some more time to fulfill the necessary requirements. At this preparatory stage for full membership, the relations are conducted via Stabilization and Association Agreements. Even though the current basis of the relations is the Stabilization and Association Agreements, the bilateral relations have a long and precious history. The examination of this valuable history would be a subject of another paper. Thus, a brief reminder of the relations is given below, taking the end of Cold War as the starting point.

#### ***Relations after the Cold War***

The EU has undertaken a very prominent role at the integration of the ex-communist East European countries to the Western Europe after the collapse of the Soviet Union. Actually, the initiatives have started soon after the demolition of the Berlin Wall in 1989. A group of OECD countries, referred

to G-24, was established to support the democratization and economic transition efforts of the ex-communist East European countries. The EU Commission was appointed to manage the financial and technical support which would be given to these countries. The first accomplishment of the EU Commission was the PHARE Program which had been a very efficiently run financial and technical aid program towards the ex-communist East European countries. The first beneficiaries of the PHARE Program were Hungary and Poland. Then, Bulgaria, Romania, ex-Czechoslovakia and ex-Yugoslavia were included in 1990. Albania, Estonia, Lithuania, Latvia and Slovenia were appended to the Program in 1992 (Dağdemir, 1998, p. 36).

Apart from its management role within the G-24, the EU has initiated its own integration policy towards the ex-communist East European countries. The main goal of the EU was to support the political stability centered on five inter-related aims: (1) to encourage the liberal democratic system based on the rule of law; (2) to respect the environment; (3) to prevent the ethnic and minority problems; (4) to prevent migration; (5) to promote the transition to the market economy (Gower, 1994, pp. 286-289). However, as political stability is an integral part of economic stability, it could not be attained without a concrete socio-economic development program. The political, as well as economic stability of the ex-communist East European countries was constituting a vital importance for the EU because they were neighboring countries not very far from the borders of the EU. Any political and/or economic instability would be a heavy burden to the EU economy and welfare as a whole. Thus, the EU had to respond to this ex-communist East European challenge rapidly. Even though the main goal and motive was to support the political stability, the instrument used was bilateral trade. In other words, the EU has preferred to enhance its trade relations with the ex-communist East European countries so as to upgrade the relations and to have a sustainable political stability.

Actually, such a preference was not a new phenomenon for the EU. The project of integrating the European countries in the post-war era in 1950s was merely a political initiative aiming to prevent any other political conflict which might lead to catastrophic outcomes to all Europe. The fathers of today's EU used strengthened and enhanced bilateral trade as an effective instrument in attaining their political will. They decided to establish a common market which is an advanced type of economic integration. The first step within the establishment of a well-functioning common market among themselves was to achieve a customs union. A customs union which encompassed a strengthened

and enhanced bilateral trade would have been a relevant escalator for the next steps of economic integration. Briefly, economic integration has been regarded as an eminent path through a united Europe.

Along with the collapse of the East European bloc, the EU has conducted its prominent and active role by clustering the ex-communist East European countries into two policy groups, namely the Central and Eastern European countries and the South-East European countries. According to the OECD, Bulgaria, Romania, the Czech Republic, Slovenia, Slovak Republic, Hungary, Poland, Albania, Croatia and the three Baltic States – Estonia, Lithuania and Latvia, are the Central and Eastern European countries. However, the EU has narrowed the scope of the Central and Eastern European countries group within the context of its enlargement and integration policy. From then on, the Central and Eastern European countries corresponded to the ex-communist East European countries except Albania and Croatia. Western Balkan countries, including Albania and Croatia, were embodied within the South-East European countries group.

Actually, the EU was not very-well prepared for such an immediate and concrete dissolve within the East European bloc. Thus, it has started up different initiatives for cooperation and integration towards the ex-communist East European countries. All these initiatives are given at Table 1. Table 1 exposes a web of extemporaneous EU initiatives of almost thirty years. The main reason of not having a single and efficient initiative is the instability and conflicts within some of the Western Balkan countries. The EU has rapidly realized that a *one-size-fits-all* policy could not be applied to them. This fact is probably the main reason for the EU to cluster the ex-communist East European countries into two groups.

When Table 1 is examined, it is understood that the EU has started its relations with some of the ex-communist East European countries via Trade, Commercial and Economic Cooperation Agreements before the collapse of the East European bloc. These were the agreements granting Generalized System of Preferences (GSP) to their counterparts. Afterwards, similar agreements, referred to Trade and Cooperation Agreements were concluded with the other ex-communist East European countries. However, it should be noted that Romania was the first ex-communist East European country that became eligible for the trade preferences under the GSP in 1974 and the first trade agreement was signed in 1980. These first agreements of the EU with the ex-communist East European countries could be referred to *First Generation Agreements*.

From 1992 on, clustering of the ex-communist East European countries into two groups had become apparent. The EU had begun to sign Europe Agreements with ten ex-communist East European countries which had had *First Generation Agreements* before. Only Albania and Macedonia were out of the Europe Agreements. The EU has decided to maintain the *First Generation Agreements* with these two Western Balkan countries. Actually, this decision has displayed the route of the prospective Central and Eastern Europe enlargement of the EU.

Along with the Europe Agreements, the signatory ten ex-communist East European countries have referred to Central and Eastern European Countries (CEEC) by the EU. The Europe Agreements have served as instruments of supporting the CEEC to enter into the fifth enlargement process of the EU and thus could be referred to as *Second Generation Agreements*. The Europe Agreements did not only espouse articles relating with strengthening trade and economic cooperation between the signatory states, but also embrace provisions to reinforce democracy and rule of law within the CEEC (Cable & Henderson, 1994, p. 42). Most probably, those provisions related with the reinforcement of the democracy and rule of law were the hub of the *Second Generation Agreements* and the most efficient instrument that enhanced bilateral trade.

**Table 1: Cooperation and Integration Initiatives of the EU Towards the Ex-East European Countries**

| Trade, Commercial and Economic Cooperation Agreements (1988-1989) | Trade and Cooperation Agreements (1989-1992) | Europe Agreements (1992-1996) | Royaumnt Process (1995) | Autonomous Trade Preferences (1996-1997) | Regional Approach (1996) | Stability Pact (1999) | Stabilization And Association Agreements (2001 - ) |
|---|--|-------------------------------|-------------------------|--|--------------------------|-----------------------|--|
| Hungary   | Albania                                      | Bulgaria                      | Albania                 | Bosnia-Hers.                             | Albania                  | Albania               | Albania  |
| Poland  | Slovenia                                     | Romania                       | Bulgaria                | Croatia                                  | Bosnia-Herzegovina       | Bulgaria              | Bosnia-Hers.                                       |
| Soviet Union  | Macedonia                                    | Slovenia                      | Romania                 | Yugoslav Fed. Rep.                       | Croatia                  | Romania               | Croatia  |
| German Democratic Rep.  | Estonia                                      | Hungary                       | Slovenia                |  | Yugoslav Fed. Rep.       | Slovenia              | Macedonia  |
| Bulgaria  | Letonia                                      | Czech Rep.                    | Bosnia-Hers.            |  |                          | Hungary               | Serbia   |
|   | Latvia                                       | Poland                        | Croatia                 |  |                          | Bosnia-Hers.          | Montenegro   |
|   | Romania                                      | Slovak Rep.                   | Macedonia               |  |                          | Croatia               | Kosovo   |
|   |  | Estonia                       | Yugoslav Fed. Rep.      |  |                          | Macedonia             |  |
|   |  | Letonia                       | Turkey                  |  |                          | Turkey                |  |
|   |  | Latvia                        | Greece                  |  |                          | USA                   |  |
|   |  |                               | USA                     |  |                          | Russia                |  |
|   |  |                               |                         |  |                          | Canada                |  |
|   |  |                               |                         |  |                          | Japan                 |  |

**Source:** Dağdemir 2004: 95.

The Europe Agreements were distinguished association agreements which foresaw full membership of the CEEC to the EU once the required conditions were met. It should be reminded that the EU had given full membership perspective to the CEEC with the Copenhagen European Council Decisions in 1993. On the other hand, relations with the Western Balkan countries were retained under the South-East European policy designated by the Trade and Cooperation Agreements.

Meanwhile, the EU had paved the way for a good neighborhood and stability policy for the Western Balkan countries under the Royaumont Process, which was a French initiative indeed. Apart from the Western Balkan countries, Bulgaria, Romania and Slovenia from the CEEC, Greece from the EU, Turkey as a neighbor country which had an association relationship with the EU and the USA became participants of the Royaumont Process in 1995. In addition to these countries, the European Commission, the European Parliament, the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) involved within the Process. Unlike the previous economic cooperation and trade enhancement initiatives, Royaumont Process had tried to help to the stabilization of the Western Balkan countries via socio-cultural dialogue. Nevertheless, it should be pointed out that this Process was a complementary initiative to the *First Generation Agreements* and *Second Generation Agreements* which were the primary anchors of the bilateral relations.

Soon after the launch of the Royaumont Process, the EU concurrently commenced two different initiatives towards the Western Balkan countries. One of these initiatives was granting autonomous trade preferences and the other one was referred to as the Regional Approach. Essentially, the Regional Approach with an aim of strengthening the economic and political relations with the Western Balkan countries could not give birth to any solid and concrete proposal.

Apart from the Regional Approach, the EU proposed to give start to a new policy in 1999 under the Stability Pact, which was foreseeing long-term strategies for the political and economic stability of the Western Balkan countries. The main aim of the Stability Pact was to support the establishment of the peace process and democratization and to give impetus to the economic development of the region. Along with the Western Balkan countries, Bulgaria, Romania, Slovenia and Hungary from the CEEC, Turkey, the USA, Canada, Russia and Japan as third countries participated within the Stability Pact. Although it seemed to be an ambitious initiative,

the Stability Pact was far from having definite steps going to the final stabilization goal. Especially the articles related to the enhancement of the bilateral trade and the endorsement of the economic development were very ambiguous (Dağdemir 2004: 92-95).

Consequently, the Trade and Cooperation Agreements has been superseded by the Stabilization and Association Agreements in 2001. Since then, relations between the EU and the Western Balkan countries have been conducted under the auspices of the Stabilization and Association Agreements. They have the prospect of eventual membership of the Western Balkan countries to the EU with a progressive partnership established on a *free trade area* pillar. The Stabilization and Association Agreements are developed on a *tailor-made* basis depending on the specific features and conditions of the Western Balkan countries.

### ***A New Era with Stabilization and Association Agreements***

After a long period of political and economic fluctuations within the Western Balkan countries, a relatively stable climate was set in 2000s. Consequently, the EU has responded to this favorable climate by developing a new commencement towards the Western Balkan countries referred to as a Stabilization and Association Process. The Stabilization and Association Process is defined as a European policy framework for relations between the Western Balkan countries and the EU, all the way to their eventual full membership to the EU.

The main instruments of this new Process are the Stabilization and Association Agreements. They can be regarded as the fruits of this peaceful and reasonable milieu. The Agreements embrace a prospect of full membership of the Western Balkan countries to the EU once they meet the full membership criteria. Although the Stabilization and Association Agreements are designated by taking into consideration the specific features of the Western Balkan countries, they mostly embrace common objectives. A short biography of the Stabilization and Association Agreements is given in Table 2.

**Table 2: A Short Biography of the Stabilization and Association Agreements**

| Country            | Date of Signature | Date of Entry into Force | Objectives  |
|--------------------|-------------------|--------------------------|---|
| Albania            | 12.6.2006         | 1.4.2009                 | (1) Support the efforts of Western Balkan countries to strengthen democracy and the rule of law,<br>(2) Contribute to political, economic and institutional stability of Western Balkan countries and wider region,<br>(3) Provide an appropriate framework for political dialogue,<br>(4) Support to develop its economic and international cooperation,<br>(5) Support to complete the transition into a functioning market economy,<br>(6) Promote harmonious economic relations,<br>(7) Develop gradually a <i>free trade area</i> between Western Balkan countries and the EU,<br>(8) Foster <i>regional cooperation</i> in all fields covered by the Agreement. |
| Bosnia-Herzegovina | 16.6.2008         | 1.6.2015                 |   |
| Macedonia          | 9.4.2001          | 1.4.2004                 |   |
| Montenegro         | 15.10.2007        | 1.5.2010                 |   |
| Serbia             | 29.4.2008         | 1.9.2013                 |   |
| Kosovo             | 27.10.2015        | 1.4.2016                 |   |

**Source:** European External Action Service, Treaties Office Database.

When Table 2 is examined, differences in signing and entering into force dates of the Stabilization and Association Agreements become apparent. The earliest Stabilization and Association Process was commenced with Macedonia while the latest was with Kosovo. Regarding the status of Kosovo, Article 2 of the Stabilization and Association Agreement signed with Kosovo has a vital importance. According to Article 2, “*none of the terms, wording or definitions used in this Agreement, including the Annexes and Protocols thereto, constitute recognition of Kosovo by the EU as an independent state nor does it constitute recognition by individual Member States of Kosovo in that capacity where they have not taken such a step.*” (Official Journal of the EU, L 71/3).

In spite of the differences in signing and entering into force dates, the objectives of the Stabilization and Association Agreements are almost common. They mostly embrace ambiguous political objectives like supporting the efforts of the Western Balkan countries to strengthen democracy and the rule of law, contributing the stability of the countries and the region

as a whole, providing an appropriate framework for political dialogue and supporting to develop their economic and international cooperation.

Unlike these vague political objectives, the Stabilization and Association Agreements have more definite and tangible economic goals. Although the aims of supporting to complete the transition into a functioning market economy and promoting harmonious economic relations comprise obscurity, developing of a *free trade area* between Western Balkan countries and the EU and fostering *regional cooperation* in all the fields covered by the Agreements justify the concrete and perceptible grounds for the economic objectives.

Regarding the issue of *free trade area*, the economic term itself is defined as an area, in which all the trade restrictions, like the tariffs and non-tariff restrictions, are abolished. Thus, trade is performed without any restrictive instrument among the member countries of the free trade area. On the other hand, it is the initial stage for the countries which would like to establish an advanced economic integration. Once the free trade area is established, the participating countries would probably proceed through the economic integration process with a customs union and then a favorable common market.

Even though the Stabilization and Association Agreements have envisaged to develop a free trade area between the Western Balkan countries and the EU, a common deadline for their establishment and functioning was not set. The Stabilization and Association Agreements of Bosnia-Herzegovina, Montenegro and Serbia have targeted to establish a free trade area among the signatory countries and the EU within five years following the entry into force of the Agreements. While the Stabilization and Association Agreements of Albania and Kosovo have not mentioned any deadline for the functioning of the free trade area, the Agreement with Macedonia has laid out a transition period of maximum ten years.

Taking into consideration the deadlines, the free trade area between the Macedonia and the EU in one part and between Montenegro and the EU on the other part should have been established while the free trade area between Serbia and the EU should have been about to commence as of 2018. Moreover, the free trade area between Bosnia-Herzegovina and the EU should be on the negotiation table as the deadline for its establishment is 2020.

Apart from a free trade area between the Western Balkan countries and the EU, fostering *regional cooperation* constitutes the other more definite and tangible economic goal of the Stabilization and Association Agreements. One of the most explicit and also exciting parts of the regional cooperation

objective lies in its reference to a probable establishment of a *free trade area* among Western Balkan countries. Along with the establishment of a free trade area among the Western Balkan countries, the EU would no longer be a hub of the bilateral free trade areas. Frankly speaking, a Western Balkan regional trade bloc could be an efficient commencement to integrate with the EU economy in particular and the global economy in general.

The scope of the *regional cooperation* objective has been unravelled by the Berlin Process, which was launched on 28th August 2014 by the German Chancellor Merkel. The Berlin Process is an initiative that aims to foster regional cooperation in the Western European countries and to support the integration of these countries to the EU. The Berlin Process has a social dimension which refers to the linking people; an economic dimension which approximates the economies via various policies and political dimension which adducts the policy-makers. *Connectivity* has become the key word of the Berlin Process launching the intergovernmental cooperation via Regional Youth Cooperation Office, Western Balkan Chambers Investment Forum and Western Balkans Fund (The Berlin Process Information and Resource Centre). Last but not least, the Berlin Process has paved the way to the Western Balkans Summits to be held annually and hosted by a EU member state that involves with the Western Balkan issues at most.

As of 2018, none of these prospective free trade areas between Western Balkan countries and the EU has been established. Trade between the Western Balkan countries and the EU has been continuing based on the autonomous trade preferences granted by the EU since 1996. These preferences were renewed in 2015 and will be valid until 2020. These autonomous preferences which are in the form of tariff quotas mostly cover the agricultural exports of the Western Balkan countries to the EU market except for sugar, wine, baby beef and some fisheries products (Council Regulation, 2009).

Nevertheless, benefiting from these autonomous trade preferences is related to some prerequisites and conditions. According to the Council Regulation of 2009, *the granting of autonomous trade preferences is linked to respect for fundamental principles of democracy and human rights and to the readiness of the countries concerned to develop economic relations between themselves. The granting of improved autonomous trade preferences in favor of countries participating in the EU Stabilization and Association Process should be linked to their readiness to engage in effective economic reforms and in regional cooperation, in particular through the establishment of free trade areas in accordance with relevant GATT/WTO*

*standards. In addition, the entitlement to benefit from autonomous trade preferences is conditional on the involvement of the beneficiaries in effective administrative cooperation with the EU in order to prevent any risk of fraud (Council Regulation 2009: 3).*

On the other hand, the efforts to establish a free trade area among the Western Balkan countries along with the aim of fostering regional cooperation had also been modest. Nevertheless, the initiatives have gained a momentum and the endeavors have accelerated under the auspices of the Western Balkan Summits. The Western Balkan countries have declared their commitment to the Central European Free Trade Agreement (CEFTA) on their way to establish a Western Balkan free trade area. Actually, this free trade area would be an initial phase for the regional economic integration with four freedoms, namely the free movement of goods, services, skilled labor and capital. In this respect, a Consolidated Multi-Annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans Six was introduced at the Trieste Western Balkan Summit in 2017 (Consolidated Multi-Annual Action Plan).

### ***A Closer Look at the Trade between Western Balkan Countries and the EU***

Until now, a brief history of the relations between the Western Balkan countries and the EU has been given and the significance of the economic relations has been emphasized. Regarding the economic relations, the most discrete part was devoted to the bilateral trade with a prospect of establishment of a free trade area between Western Balkan countries and the EU in one hand and a free trade area among the Western Balkan countries on the other hand. Since the scope of this paper queries the effect of the trade among the Western Balkans and the EU for a *united* and *strong* EU, neither the prospective free trade area, nor the trade relations among the Western Balkan countries are taken into examination. This important and interrelated part of the topic is left for another study.

Due to the slow and minor steps through a free trade area, trade between the Western Balkan countries and the EU have still been going upon the autonomous trade preferences granted by the EU. After emphasizing the importance of the trade and the current trade regime, it would be adequate to give brief information about trade between the parties. The following tables are prepared by the author, depending on the trade data which was collected from the Eurostat database in the Standard International Trade Classification

(SITC) form of the United Nations. Due to the difficulties in gathering the past data for all the Western Balkan countries, the trade examination covers only the 2008-2017 period. Since the data is collected from the Eurostat database of the EU, the following tables acknowledge the EU as the home country and the Western Balkan countries as the partners.

**Table 3:** *Trade Balance between the EU and Western Balkan Countries (Million ECU/EURO)*

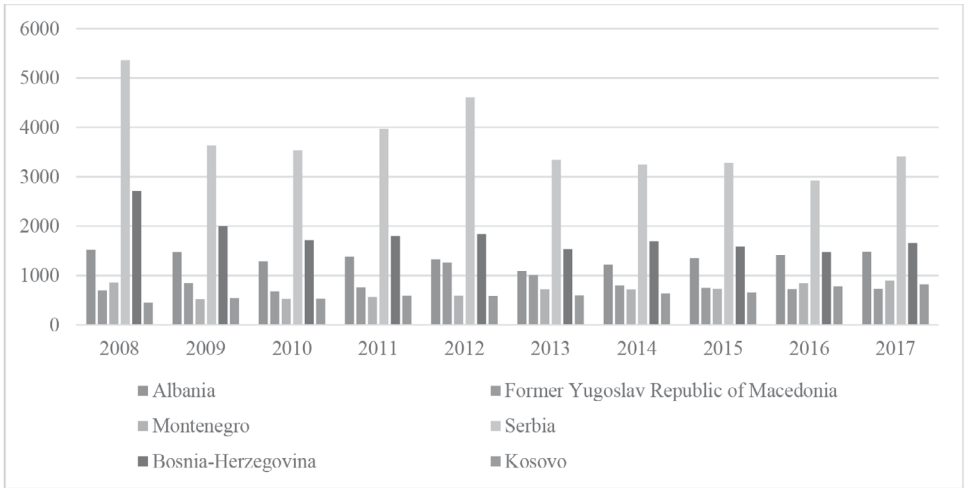
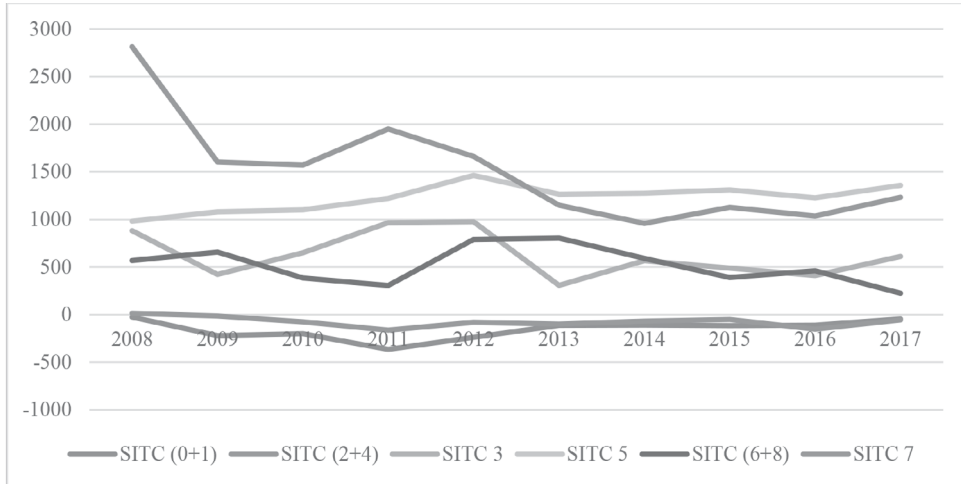


Table 3 gives the trade balance between the EU and Western Balkan countries which is the outcome of an extremely low volume of bilateral trade. It's not surprising to see that the EU has a positive trade balance or, in other words, a trade surplus with each of the Western Balkan countries. The biggest trade partner of the EU among the Western Balkan countries is Serbia, followed by Bosnia-Herzegovina and Albania.

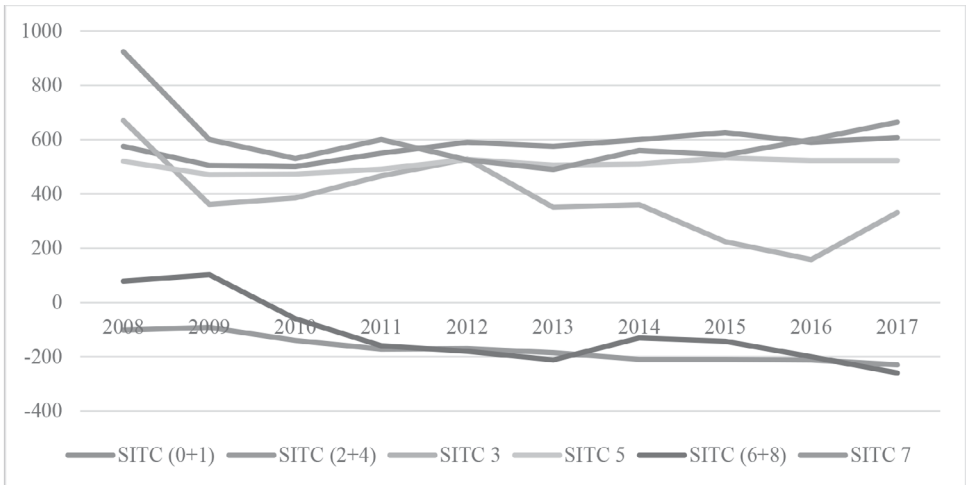
**Table 4:** Trade Balance between the EU and Serbia (Million ECU/EURO)



**Note:** *SITC (0+1): Food, drinks and tobacco; SITC (2+4): Raw materials; SITC 3: Mineral fuels, lubricants and related materials; SITC 5: Chemicals and related products; SITC (6+8): Other manufactured goods; SITC 7: Machinery and transport equipment.*

Table 4 gives the trade balance between the EU and Serbia which is the biggest trade partner of the EU among the Western Balkan countries. The EU has a trade surplus in the SITC 3, SITC 5, SITC (6+8) and SITC 7 and a trade deficit in the SITC (0+1) and SITC (2+4). It is important to note that the trade surplus of the EU in SITC (6+8) has been declining while the others have been inclining. On the other hand, the trade deficit of the EU in the SITC (0+1) and SITC (2+4) have been declining, as well. According to these basic findings, it could be propounded that the output composition of the Serbian economy has been changing paving the way to the *other manufactured goods*.

**Table 5: Trade Balance between the EU and Bosnia-Herzegovina  
(Million ECU/EURO)**



According to the Table 5, the EU has a trade surplus within its external trade with Bosnia-Herzegovina in all the SITC forms except for the SITC (2+4) and SITC (6+8). Moreover, there has been a steady increase in the trade deficit of the EU within the SITC (2+4). On the other hand, the change within the SITC (6+8) trade balance should also be taken into consideration. While the EU had a trade surplus in SITC (6+8) trade until 2010, it has been experiencing a trade deficit since then. Other remarkable changes are at the SITC 3 and SITC 7. The trade surplus of the EU in SITC 3 had declined between 2012 and 2016 and then started to increase again. Likewise, the trade surplus of the EU in SITC 7, which had been fluctuating, began to increase after 2015. All these preliminary findings might suggest that the output and export composition of Bosnia-Herzegovina have been changing.

**Table 6: Trade Balance between the EU and Albania (Million ECU/EURO)**

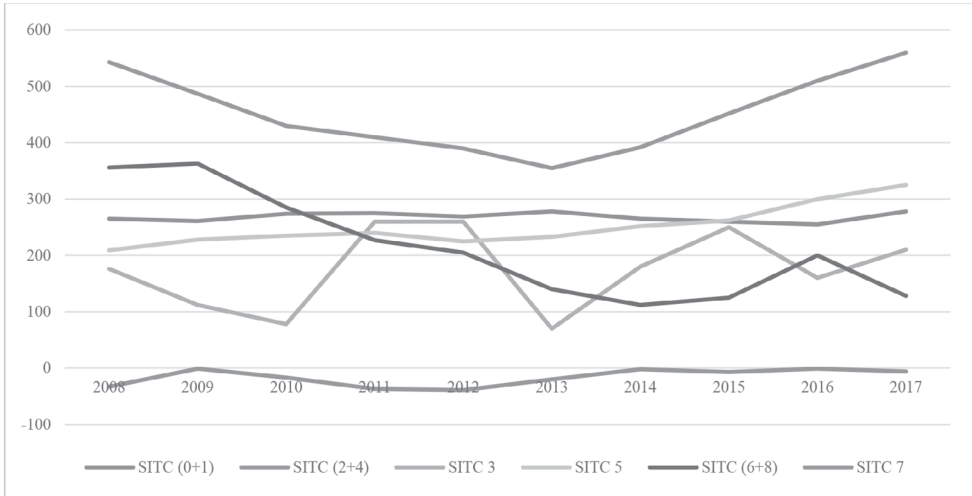
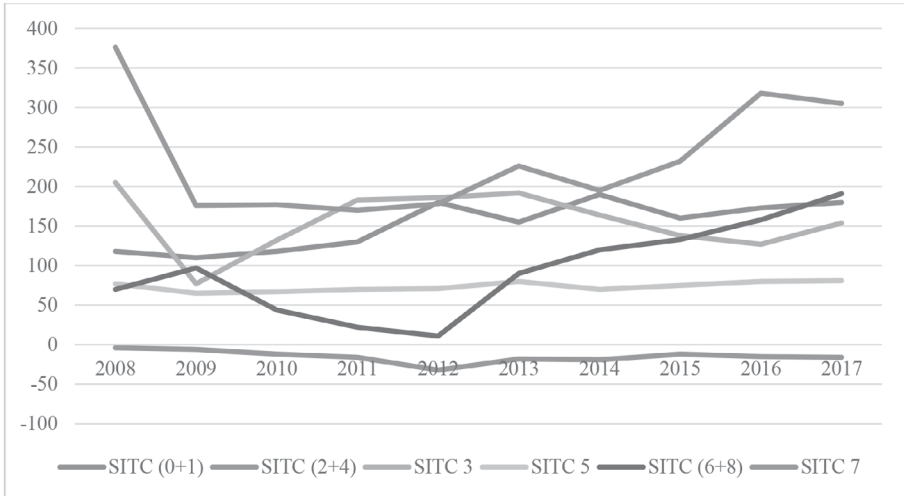


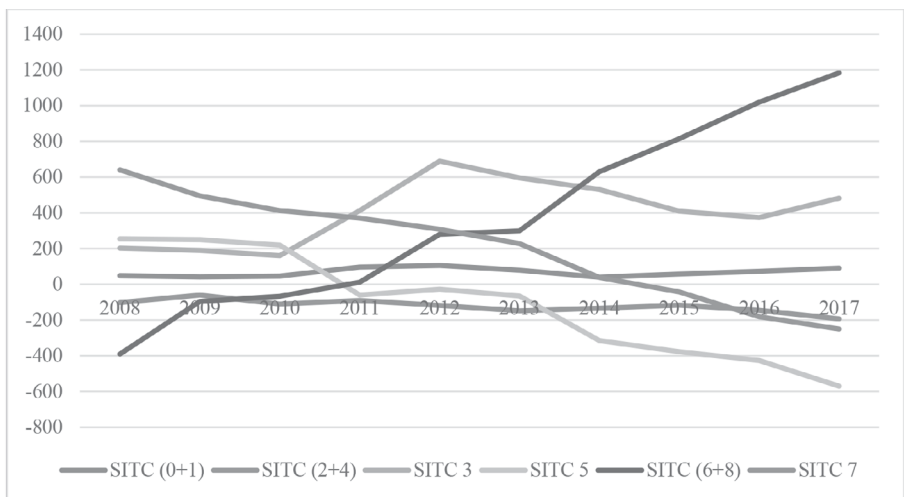
Table 6 displays the trade balance between the EU and Albania. According to the Table, the EU has a trade deficit in SITC (2+4) as with Serbia and Bosnia-Herzegovina. The trade surplus of the EU in SITC (0+1) and SITC 5 has been steady but there have been fluctuations mostly in SITC 3. Except for the period of 2014-2016, the decrease in the SITC (6+8) trade surplus of the EU is also remarkable. On the other hand, the trade surplus of the EU in SITC 7, which had decreased until 2013, started to increase since then. It is understood from these basic findings that Albania might have a potential at the *other manufactured goods* trade like Serbia and Bosnia-Herzegovina.

**Table 7: Trade Balance between the EU and Montenegro (Million ECU/EURO)**



It is understood from the Table 7 that the EU has a trade deficit in SITC (2+4) in its trade with Montenegro and has a steady trade surplus in SITC 5. However, there has been a sharp increase in SITC (6+8) since 2012. There have been fluctuations in the trade surplus of the EU in the other SITC areas mostly referring to increases. On the other hand, the decline in the SITC 7 trade surplus should be kept into examination after 2017. If the decline would continue, then it could be a positive signal for the *machinery and transport equipment* industry of Montenegro.

**Table 8: Trade Balance between the EU and Macedonia (Million ECU/EURO)**



According to Table 8, the EU has a trade deficit in SITC (2+4) in its trade with Macedonia like in the previously examined Western Balkan countries. Along with this accustomed finding, it is surprising to note the apparent increase in the trade deficit of the EU within SITC 5. Apart from SITC 5, the EU has been experiencing trade deficit in SITC 7 since 2015. On the other hand, the sharp increase in the EU trade surplus within the SITC (6+8) should also be taken into consideration. According to these crude findings, the *chemicals and related products* and *machinery and transport equipment* industries of Macedonia seem to be gaining competence.

**Table 9:** Trade Balance between the EU and Kosovo (Million ECU/EURO)

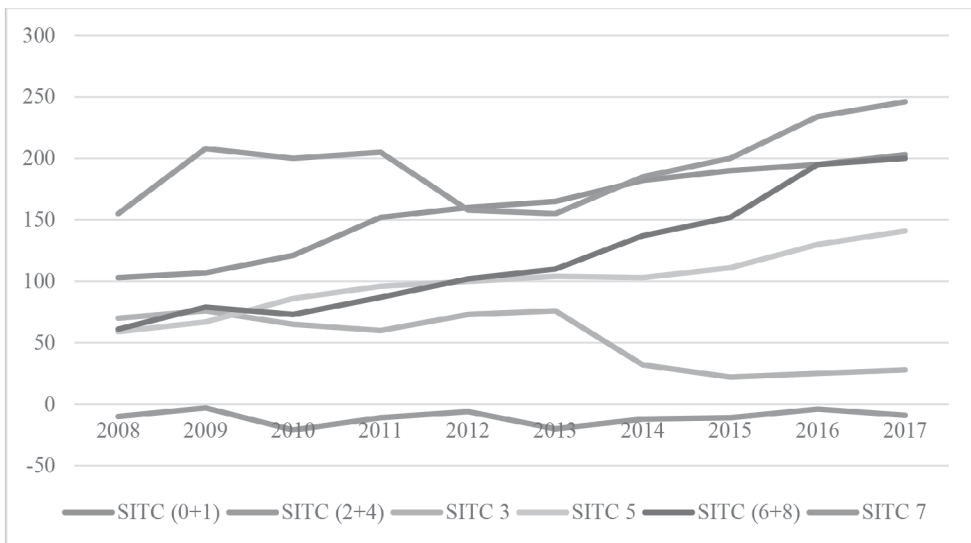


Table 9 gives the trade balance between the EU and Kosovo which has the latest Stabilization and Association Agreement among the Western Balkan countries. As in all other Western Balkan countries, the EU has a trade deficit in SITC (2+4) in its commodity trade with Kosovo. On the other hand, trade surplus of the EU has been increasing in SITC (0+1), SITC 5, SITC (6+8) and SITC 8. However, there has been a decrease in the trade surplus of the EU in SITC 3 trade. As being the smallest trade partner of the EU among the Western Balkan countries, it seems that Kosovo needs more time to enhance its external trade with the EU.

## Overall Evaluation and Conclusion

The EU, the last century's integration success, has been challenging many tough and interrelated tasks for almost ten years. The global financial crisis of 2008 and its negative economic repercussions to the Member States have constituted simply a *confidence-test* for the *unity* of the EU. Undoubtedly, the EU had experienced many problems before the 2008 crisis but none of them queried the unification of the EU. The EU has met not only the Brexit fact, but also the severe problems accompanying migration and refugee issues, increased vulnerability of the Euro, budgetary problems, energy matters... However, the most worrisome predicament is the negligence and in some instances, the reluctance within the Member States on the EU tasks. Nevertheless, these challenges could only be effectively met within a *united* Europe but not alone.

The relations with the Western Balkan countries constitute a particular importance within this recent, formidable agenda of the EU. Not only the common past and historical background, but also the geographical borders with the Western Balkan countries entail a solid policy. Along with the collapse of the East European bloc, the EU has responded to this instantaneous challenge with different policy initiatives and instruments. The latest and most coherent policy is the Stabilization and Association Process. This new policy has been regulated via Stabilization and Association Agreements with the prospect of full membership to the EU. In the meantime, the Berlin Process has been initiated so as to foster regional cooperation that was mentioned in the Stabilization and Association Agreements.

Certainly, the main task of the Stabilization and Association Agreements is to achieve sustainable political stability of the Western Balkans which are at the crossroads of the EU. To that end, the EU has preferred to use trade enhancement as the best cement for unification as the fathers of today's *united* EU did in 1950s. In this respect, the Stabilization and Association Agreements foresee a free trade area between Western Balkan countries and the EU. In the meantime, the basis of the trade between the parties is the autonomous trade preferences of the EU. However, they seem far from enhancing trade, as they are in the form of tariff quotas mostly covering the agricultural exports of the Western Balkan countries to the EU market except for sugar, wine, baby beef and some fisheries products. The trade data shows that the EU has a trade surplus in almost all SITC trade except for SITC (0+1), representing food, drinks and tobacco, and SITC (2+4), representing raw materials. It is

encouraging to see that the Western Balkan countries have a trade surplus within the food, drinks and tobacco trade, in which the EU has granted autonomous trade preferences. However, these are the primary goods which would not boost the industrialization of the Western Balkan countries.

Regarding the trade potential in the long run, it's promising to find out that some of the Western Balkan countries like Serbia, Bosnia-Herzegovina and Albania might have a comparative advantage potential in *other manufactured goods*, classified under SITC 6+8. Montenegro might gain competence in *machinery and transport equipment* industry, classified under SITC 7. Macedonia seems to be gaining competence in *chemicals and related products* and *machinery and transport equipment* industries, classified under SITC 5 and SITC 7. Kosovo, which has the smallest economy among the Western Balkans, requires more time to enhance its trade relations with the EU.

On the other hand, the ever promising part of the aim of fostering *regional cooperation* is to establish a *free trade area* among the Western Balkan countries. Along with the launch of the Berlin Process in 2014, regional cooperation gained impetus with the hub of *connectivity*. One of the vital spokes of this hub is to have a functioning free trade area among the Western Balkan countries, which would pave the way to an efficient regional economic integration. In this regard, accelerated efforts should be given to abolish the trade restrictions within the Western Balkan economic region.

As a conclusion, including the commodities in which Western Balkan countries have or might have a potential comparative advantage and paving the way to wider autonomous trade preferences would serve best for a *united* and *strong* EU. The EU has to act as a responsive global actor as it has always been and to facilitate the Council Regulation 2009 conditionality on granting of improved autonomous trade preferences. Undoubtedly, the economically stronger and prosperous Western Balkans would be more enthusiastic in respecting for fundamental principles of democracy and human rights and capable of combatting fraud within full membership *venture*. In addition to this fact, the Western Balkan countries should be more cooperative and ambitious in abolishing trade restrictions among themselves and establishing a free trade area under CEFTA, keeping in mind that a well-functioning free trade area would be a strong incentive for the deepening of the Western Balkan integration and would give a robust support for a *united* Europe.

## Bibliography

- Cable, Vincent and Henderson, David (1994) **Trade Blocks? The Future of Regional Integration**, London: The Royal Institute of International Affairs.
- Consolidated Multi-Annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans Six, <http://wb-csf.eu/wp-content/uploads/2017/11/Consolidated-Multi-annual-Action-Plan-for-a-Regional-Economic-Area-in-the-Western-Balkans-Six.pdf> (Retrieved on 6.6.2018).
- Council Regulation (2009), (EC) No 1215/2009 of November 2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R1215-20160101&from=EN> (Retrieved on 25.4.2018).
- Dağdemir, Uçkan Elif (1998), **Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi**, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No: 150.
- Dağdemir, Uçkan Elif (2004), "Batı Balkan Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Olasılıkları Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Vol: 59, Issue: 1, pp. 89-117.
- European External Action Service, **Treaties Office Database**, <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=7564> (Retrieved on 19.4.2018).
- Gower, Jackie (1994), "EC Relations with Central and Eastern Europe", Lodge, Juliet (ed), **The European Community and the Challenge of the Future**, London: Pinter Publishers.
- Juncker, J. C. (2017), **State of the Union 2017**, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Official Journal of the EU (2016), 16 March, L 71/3, <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=17241> (Retrieved on 25.4.2018).
- The Berlin Process Information and Research Centre, Berlin Process, <http://wb-csf.eu/about/> (Retrieved on 5.6.2018).

# FROM MACEDONIA TO NORTHERN MACEDONIA: HOW (NOT) TO SOLVE THE MACEDONIAN NAME DISPUTE

*Prof. Zhidas Daskalovski*  
*University of St. Kliment Ohridski, Skopje, Macedonia*

## ***Abstract***

*In the early 1990's Greece blocked the international recognition of the Republic of Macedonia under that name and is currently blocking accession of this country to NATO and EU demanding name changes which the government of Skopje refuses to adopt. The Macedonia name dispute is a clash over historical narratives and the right to claim origins of the Macedonian ethnic group and nation today and in the ancient past. For Greece, the key element is winning the argument over the legitimacy of ancient Macedon as a Greek state and not having the name Macedonia used by its northern neighbour. For the Republic, the intricacies of the ancient history are only instrumental to the recognition of the country under its constitutional name and the unblocking of the Euro-Atlantic integration. An Agreement between the governments of the two countries has been reached to "solve" the dispute. In the agreement Macedonia gives up on the name Macedonia and leaves ancient history of Macedon as a Greek patrimony. A political solution was reached with the Macedonian government essentially giving up its position in the dispute for the Euro-Atlantic integration. EU conditionality has worked in the case of Macedonia although the internal stability might have been endangered for a long period as a result.*

## ***Keywords:***

*Macedonia, nation building, clashing historical narratives, name dispute solution.*

## Introduction

Since independence Macedonia's relations with Greece have been tense due to the so-called name issue. Due to Greek objections, the admission of Macedonia to membership in the United Nations in April 1993 required the new member to be "provisionally referred to for all purposes within the United Nations as 'the former Yugoslav Republic of Macedonia' pending settlement of the difference that has arisen over the name of the state." Although the reference was to be used within the United Nations, other international institutions have also begun referring to Macedonia as a "former Yugoslav republic." Despite reaching an UN-backed interim agreement in 1995 normalizing relations between the countries, Greece has since 2008 deliberately blocked Macedonia's admission to NATO and the beginning of negotiations for EU membership. In November 2008, Macedonia instituted proceedings before the International Court of Justice (ICJ), alleging that Greece's objection to its application to join NATO breaches the 1995 Interim Accord between these two States. The ruling of the Court in Macedonia's favour has not resolved the blockage of the Euro-Atlantic integration of the country- neither has it attributed to the resolution of the naming dispute in the UN.

Following the regime change in the Republic of Macedonia in 2017, this country has been actively seeking a compromise with Greece on the so-called name dispute. In the early 2018 the two sides were narrowing in on a UN-mediated solution to the issue. Despite the political will this paper argues that the dispute is impossible to solve amicably because in essence it is an argument over cultural and historical identities and the right of self-identification of all the peoples in the regions of Macedonia, which is the right of the majority population of Macedonia to identify itself as 'Macedonian' by ethno-national belonging, as well as the right of the Greeks and Bulgarians in the Macedonian regions of these countries also to be identified as 'Macedonian.' This element of the dispute also relates to the right to label the Macedonian language as such. It is impossible to solve the dispute due to the mutually exclusive historical narratives. One could solve it by simply giving up its own position. Such a step for Macedonia would unblock the Euro-Atlantic integration but would jeopardise the stability of the country and the nation.

## Short Overview of the Issue

On 17<sup>th</sup> November 1991 Macedonia declared its independence and asked for international recognition. On 4<sup>th</sup> December 1991, Greece declared that recognition of the new state depended on its constitutional guarantees against claims to Greek territory, cessation of hostile propaganda against Greece, and exclusion of the term 'Macedonia' or its derivatives from the new state's name. To ameliorate the Greek concerns that the name of the country implies territorial claims against Greece, Macedonia adopted two amendments to its Constitution affirming that it "has no territorial claims against any neighbouring states"; that its borders can be changed only in accordance with the Constitution and "generally accepted international norms"; and that, in exercising care for the status and rights of its citizens and minorities in neighbouring countries, it "shall not interfere in the sovereign rights of other States and their internal affairs." The changes were not enough for Greece who continued to insist that the new state relinquish the name 'Macedonia'. Greece blocked the EU recognition of the country despite the fact that in January 1992, Macedonia met all the conditions for recognition imposed by the European Community confirmed through the opinion of the European Arbitrage Commission.

Denied recognition by the EU, Macedonia turned to the United Nations filling an application for membership. Again Greece opposed to this application. After prolonged process, the admission of Macedonia to UN membership in April 1993 by the General Assembly Resolution 47/225 (1993), was associated with the provision that it be "provisionally referred to for all purposes within the United Nations as the former Yugoslav Republic of Macedonia, pending settlement of the difference that has arisen over the name of the State." When the United States recognized Macedonia on 17<sup>th</sup> February 1994, Greece replied by severing diplomatic ties with Skopje, blocking EU aid and imposing a blockade on Macedonian goods moving to and from the port of Thessaloniki with the exception of humanitarian aid. Greece and Macedonia normalized bilateral relations in an *Interim Accord* signed in New York on 13<sup>rd</sup> September 1995. Both countries committed to continuing talking under UN auspices while Greece agreed not to obstruct the Republic's applications for membership in international bodies as long as it did so under its provisional UN appellation. This opened the door for the Republic to join a variety of international organizations and initiatives, including the Council of Europe, OSCE and Partnership for Peace. However,

in 2008 Greece effectively blocked Macedonia's integration to NATO at the Bucharest Summit. Consequently, on November 17<sup>th</sup>, 2008, Macedonia instituted proceedings before the International Court of Justice, alleging that Greece's objection to its application to join NATO breached the 1995 Interim Accord between these two States. Despite decisively winning the proceedings Macedonia's integration to NATO and EU has remained blocked by Greece.

### *The Greek Position on the 'Naming Dispute'*

The official Greek position regarding the name has not changed much since the early 1990's (Kofos, 2001; 2009; Floudas, 1996; Zahariadis, 1996). Calling upon the exclusiveness of its own interpretation of history, the Greek government claims that the Republic of Macedonia does not have a historical right to use the names Macedonia and Macedonians. For Athens, Macedonia either must completely avoid using that name, or in the more moderate variant of the request, it should add an adjective to the name in order to clearly differentiate and delimit itself geographically and historically from the Northern province in Greece. On the eve of the 2008 Bucharest NATO Summit, the Greek Foreign Minister Dora Bakoyannis argued that the name "Republic of Macedonia is linked with the deliberate plan to take over a part of Greek territory that has had a Greek identity for more than three millennia and is associated with immense pain and suffering by the Greek people" (Bakoyannis, 2008). The Ministry of Foreign Affairs claims that "historically, the Greek name Macedonia refers to the state and civilisation of the ancient Macedonians, which beyond doubt is part of Greece's national and historical heritage and bears no relation whatsoever with the residents of the former Yugoslav Republic of Macedonia, who are Slavs by descent and arrived in the region of the ancient Kingdom of Macedonia at a much later stage."

For Greece: "there is no chance of FYROM acceding to the EU and NATO under the name Republic of Macedonia" and that "FYROM Slavo-Macedonians insistence in standing by their intransigent and negative stance towards efforts to resolve the issue" (Ibid). Greece's key demands in the negotiations, contained in the official document of the Greek Ministry of Foreign Affairs, are that the Republic of Macedonia accept: "a definitive composite name with geographical qualification so as to avoid confusion with Greek Macedonia and to put an end to the irredentist policy and territorial aspirations of the former Yugoslav Republic of Macedonia and for all uses (*erga omnes*)."

The Greek government has been careful with the

various ideas for resolution of the dispute put forward by the UN negotiator, warning that it could exercise a right to hold a referendum (equivalent to a veto) on the ideas it deemed not acceptable (Tziampiris, 2012, p. 158).

The Greek position is articulated in the writings of Evangelos Kofos, one of the most distinguished authors on the 'Macedonian issue'. The main concern is that using the name Macedonia by 'Slavo-Macedonians' ultimately questions the validity of the Greek national narrative in the region of Macedonia and the close relationship of Greek Macedonians with their past and their tradition. The use of the name 'Macedonia' and the ancient symbols would amount to a misappropriation of the cultural heritage of Greece, and an implicit questioning of the existing borders between the two states (Kofos, 2001). Kofos claims that different historical, cultural, regional, ethnic and legal references are identified with one and the same name, Macedonia, and that whoever succeeds to impose on foreign languages its own version of 'Macedonian', acquires international monopoly for its use. Moreover, in an indirect way, it lays claim to anything identified as 'Macedonian', including different peoples or communities identified as 'Macedonian', diverse 'Macedonian' historical and cultural values, even commodities from different Macedonian regions or countries (Kofos, 2005, p. 132). The problem is that the current constitutional name, 'Macedonia', is identical with the name of the wider geographic region 'Macedonia' (Kofos, 2010). According to Kofos, in the early 1990s, the emergence of an internationally recognized Macedonian state stimulated and, to a certain degree, popularized the monopolization of the ethnic variant of the adjective 'Macedonian' at the expense of the regional/cultural one.

Kofos explains that the Greek government, as well as all major parties, favour a compound geographical name for their neighbour country, provided its state name clearly defines Macedonian regions within its own jurisdiction. Therefore, Kofos suggest a new constitutional name for the Republic of Macedonia, which would replace the current one, as well as the temporary international appellation. This name would be a name with a prefix which would describe or identify clearly the region over which this country exercises legal jurisdiction (North, Gorna, Vardarska) (Ibid). Moreover, the new state name would apply to all uses (internal, bilateral, international) while the citizenship, would follow the state name. The name for the majority ethnic group in Macedonia internationally would be 'makedonci' and the products of that country would also not be transliterated

so that for example the wine produced in Kavadarci region of the Republic of Macedonia would be known as ‘makedonsko vino.’

The Greek position is that over time the Republic of Macedonia side has not limited itself to claiming the name of Macedonia but also a) included numerous clearly anti-Greek paragraphs in Macedonian school textbooks, which reflect a strong irredentism on the part of the government of Skopje, and in terms of discourse clearly deviate from the principle of good neighbourhood relations with Greece; b) after 2008 NATO summit of Bucharest, the Macedonian side proceeded to name a major highway crossing the country as “Alexander the Great” highway. The country's major airport at the city of Skopje is also named “Alexander the Great”. For Greeks, these are especially provocative and hostile moves as for the over one million Greeks who live in the Greek Macedonia and call themselves Macedonians, the above two issues (a - b) are worth resolving, too. The Greek side considers that beyond the name issue there are two aspects closely linked to the name issue which should be addressed as a package. The first is the identity aspect and the second, the language aspect. Greeks would not easily accept that – at least in English language – there is a Macedonian national identity and a Macedonian national language. Bulgarians also have objections on the latter point (the language question). Again, for the over one million Greeks who live in the Greek Macedonia and call themselves Macedonians, the two issues (name of nation, name of language) are worth resolving, too.

### *The Macedonian Position on the ‘Naming Dispute’*

The ‘dispute’ over the name is a euphemism to the Greek objections, in some cases direct and open and in others indirect and concealed, to the very existence of the Macedonian state and nation. The Greek foreign policy towards Macedonia is the result of the ideology of ethnic nationalism that has dominated Greek society since its inception. Greece denies the existence of a Macedonian nation and Macedonian minority on its territory because such recognition would run counter to the templates of ethnic homogeneity and purity that define Greek ethnic nationalism. (Michas, 2002). Macedonia has a legitimate right to its name and identity based on various arguments, be that legal, moral, historical, or grounded on liberal-democratic ideas. In fact, historically Greece had no objections to the name of its northern neighbour during Yugoslav times (Mircev, 2001).

The simplest Macedonian argument is that there are no two states claiming the same nationality and the same name. There cannot be confusion between a name of a country [the Republic of Macedonia] and a region [Greek Macedonia]. Moreover, a regional Macedonian identity [in Greece] should not be mixed with the ethno-national identity of the majority population in the Republic. People who have a regional identity as ‘Macedonians’ can also be found in Bulgaria, the majority of whom have a Bulgarian ethno-national consciousness. ‘Macedonians’ by citizenship, on the other hand, are all those living, in the Republic of Macedonia regardless of their choice of (ethno) national belongings.

Another argument in defence of the right of Macedonia to use its name is the right to self-determination. Self-determination is a principle, often seen as a moral and legal right, that “all peoples have the right [to] freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development” (ICCPR). As Reimer writes, “it seems that implicit at least within self-determination lies an acknowledgement that peoples, at the minimum, may freely pursue their own forms of culture and identity... it would follow that it is for these peoples to determine the content of their culture or identity, including their collective name” (Reimer 1993: 359). Macedonians have decided on their self-determination on September 8th, 1991, when at a referendum more than 95 % voted for a sovereign and independent state with a turnout of 76% (Klimovski, 1994, pp. 376, 380). In that regard, it is surely fundamental to the notion of sovereignty and self-determination that “a State should have the right to establish its own constitutional system in conformity with obligations imposed by international law (for example, with respect to human rights treaties), and to choose its own national symbols including both its name and its flag... the subject of the dispute between Greece and Macedonia clearly relates to an issue which, as a matter of sovereignty, should fall exclusively within the discretion of Macedonia itself” (Craven, 1999, p. 238).

Furthermore, it should be pointed out that traditionally from the point of view of public international law, states may “call themselves whatever they wish because a state’s name is fundamentally a purely domestic matter, and it is a bedrock principle that every state has the right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems” (Froomkin 2004: 840-1). The inherent right of a state to have a name can be derived from the necessity for a juridical personality to have a legal identity. The name of a state “appears to be an essential element of its juridical personality

and its statehood, the principles of the sovereign equality of states and the inviolability of their juridical personality lead to the conclusion that the choice of a name is an inalienable right of the state” (Janev, 1999, p. 159).

Therefore, the inability to use the name of Macedonia is interference of the UN in matters of a state – such as the choice of its constitutional name – which are essentially within the domestic jurisdiction of that state, contrary to Article 2(7) of the Charter. Macedonia is unequal with other UN Member States due to the obligation to discuss its own name with Greece and has derogated juridical personality in the field of representation contrary to the principle of “sovereign equality of the Members”, Article 2(1) of the Charter. It is inconsistent with the principles of juridical equality of states (General Assembly Resolution, 1970) and non-discrimination in representation and membership (UN, 1975). From the viewpoint of representation in international organizations, the condition imposed on Macedonia to use a ‘provisional name’ is contrary to Article 83 of the Vienna Convention on representation of states, which provides that “in the application of the present Convention no discrimination shall be made as between states” (Vienna Convention, 1975). Most apparent from the Macedonian case is that its right to determine its own external forms of representation was violated since it has to be negotiated with Greece (Janev, 1999, p. 159).

### **Contemporary Developments – an Agreement made for a name change**

Following intense diplomatic activities on both sides, including meetings of the foreign ministers in the fall of 2017, in January 2018, at the World Economic Forum in Davos, Greek Prime Minister Alexi Tsipras met his counterpart Zoran Zaev for three hours. A round of talks were held since, culminating with an agreement signed on the Lake Prespa on the 17<sup>th</sup> June 2018. Under Zaev, Macedonia agreed to change its name to the Republic of North Macedonia *erga omnes*, i.e. internally, in bilateral relations with other countries and within international organisations. The agreement recognizes that the language of the country to be named “North Macedonia” is “Macedonian” – but that it is a language of Slavic origin with no relation to the Greek language – while the citizens of this country will be “Macedonian/citizen of the Republic of North Macedonia, again with a clear reference in the text of the agreement that the people of this country are unrelated to the

people of the Ancient Greek civilization of Macedonia. Significantly, this deal unlocks “North Macedonia’s” NATO and European Union candidacy.

While the agreement could potentially end the decades-old dispute, there is a possibility that it will fail and cause further tensions in the region. In Macedonia there are a number of institutional hurdles. For one, the Agreement to change its own name appears unconstitutional and the Constitutional Court might strike it down. Furthermore, President Gjorge Ivanov might use his veto power to stop the Ratification of the agreement in the parliament by not signing it even if there is a second vote with an absolute majority of the parliamentarians. It is also very questionable whether the Agreement would be accepted by the citizens of Macedonia in a referendum. Finally, at the moment Zaev’s government has no two-thirds parliamentary majority to ratify all constitutional amendments stipulated by the Agreement. Even if everything is settled in Macedonia, there is the issue of the ratification of the Agreement in the Greek parliament where Tsipras has a very flimsy majority.

## Conclusion

Although Macedonia has a number of outstanding issues with its neighbours, relations with Greece are crucial for the long term stability and development of the country. Despite the provisions of an UN-backed Agreement from 1995 Greece blocks Macedonia’s admission to NATO and the beginning of negotiations for EU membership. Failure to integrate in these organizations risks bringing economic hardships to the country, democratic backsliding, and interethnic tensions with the Albanian minority which have in 2001 produced a war like conflict. Given the fragility of the region and the delicate relations with the neighbours, the solution of the naming dispute is important for the stability of Macedonia and the Balkans.

Presenting an overview of the conflict in the 1990s we have shown that the Macedonian name dispute is a clash over historical narratives and the right to claim origins of the Macedonian ethnic group and nation *today* and *in the ancient past*. This element of the dispute pertains to the ‘right’ to project the ancient Macedon history as being integral part of the ethno-genesis of the Greek and/or the Macedonian nation. An Agreement between the governments of the two countries has been reached to “solve” the dispute. In the agreement Macedonia gives up on the name Macedonia and leaves the ancient history of Macedon as a Greek patrimony. A political solution was reached with the Macedonian government essentially giving up its position in

the dispute for the Euro-Atlantic integration. EU conditionality has worked in the case of Macedonia although the internal stability might have been endangered for a long period as a result. Macedonians as a nation can hardly accept the denomination and the Zaev government will have a difficult time to implement the agreement. Such a failure would cause further friction with Greece and complicate political realities in the region.

## Bibliography

- Abizadeh Arash, "Historical Truth, National Myths and Liberal Democracy: On the Coherence of Liberal Nationalism," in *The Journal of Political Philosophy*: Volume 12, Number 3, 2004.
- Bourdieu, Pierre. "Social Space and Symbolic Power," in *Sociological Theory*, Vol. 7, No. 1, Spring 1989.
- Floudas Demetrius Andreas, "A Name for a Conflict or a Conflict for a Name? An Analysis of Greece's Dispute with FYROM", *Journal of Political and Military Sociology* No. 24 (1996);
- Froomkin, A. Michael, "When We Say US™, We Mean It!" *Houston Law Review*, Vol. 41.N.3 (2004), pp.840- 41.
- Janev, Igor. "Legal Aspects of the use of a Provisional Name for Macedonia in the United Nations System," *American Journal of International Law* 93 (1): 155-160, 1999.
- Kitromilides, Paschalis 1983 "The Enlightenment East and West: A Comparative Perspective on the Ideological Origins of the Balkan Political Traditions." *Canadian Review of Studies in Nationalism* 10 (1):51-70.
- Kofos Evangelos, "The Controversy over the Terms 'Macedonians' and 'Macedonian': A Probable Exit Scenario" in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 5, No. 1, January 2005.
- Kofos Evangelos, "The Current Macedonian Issue between Athens and Skopje: Is there an Option for a Breakthrough?," *ELIAMEP Thesis* No. 3 (2009);
- Reimer Larry, "Macedonia: Cultural Right or Cultural Appropriation?," *University of Toronto Faculty of Law Review* No. 53 (1995).
- Roudometof Victor, "Nationalism and Identity Politics in the Balkans: Greece and the Macedonian Question" *Journal of Modern Greek Studies* 14.2 (1996).
- Sarakinski Vojislav and Dalibor Jovanovski, "'Textbook truths' and political dilemmas: The image of Ancient Macedonia in 19th century Greek historiography," *Topical Problems in Modern Historical Science*, University of Primorska and Krakow University, N.1/2016.
- Tziampiris Aristotle (2012) The Macedonian name dispute and European Union accession, *Southeast European and Black Sea Studies*, 12:1.
- Vangeli Anastas, "Nation-building ancient Macedonian style: the origins and the effects of the so-called antiquization in Macedonia", in *Nationalities Papers*, Vol. 39: N.1. 2011.
- Zahariadis Nikolaos, "Greek Policy Toward the Former Yugoslav Republic of Macedonia," *Journal of Modern Greek Studies*, No. 14/2 (1996), pp. 303-328.

## Books

- Anderson, Benedict. *Imagined Communities*, London: Verso, 1991.
- Apostolski, Michailo, Dancho Zografski, Aleksandar Stoyanovski, and Gligor Todorovski, (eds.) *A History of the Macedonian People*, Skopje: Macedonian Review, 1979.
- Calhoun, Craig. *Nationalism*, Buckingham, Open University Press 1997.
- Daskalovski Zhidas, *Minorities in Nation-Building Processes*, Friedrich Ebert Stiftung: Skopje, 2005.
- Featherstone M. *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, London: Sage, 1990.
- Henkin Louis, Richard C. Pugh, Oscar Schachter and Hans Smit, *International Law: Cases and Materials*, (3rd edition), Westgroup: New York City and Berkeley, 1993.
- Jelavich, Barbara. *History of the Balkans. Eighteenth and Nineteenth Century*, Cambridge University Press 1983.
- Lozanovska, Jana. *The Name Issue Exposing and deconstructing the Greek arguments*, , Evro Balkan: Skopje, 2009.
- Kiselinovski Stojan, (ed.) *Makedonski Istoriski Recnik*, Skopje: Institut za nacionalna istorija, 2000
- Klimovski Savo, *Ustavno Pravo*, Union Trade: Skopje, 1994.
- Michas, Takis. *The Unholy Alliance: Greece and Milosevic's Serbia during the 1990s*, Texas A & M University Press, 2002.
- Smith, A.D, *Myths and Memories of the Nation*, Oxford: University Press., 1999.
- Tashkovski, Dragan, *The Macedonian Nation*. Skopje: Nasha Kniga, 1976.

## Article in edited volume

- Brunnbauer, Ulf. "Ancient Nationhood and the Struggle for Statehood: Historiographic Myths in the Republic of Macedonia." In *Myths and Boundaries in South-Eastern Europe*, ed. Pal Kolstø. London: C. Hurst, 2005.
- Craven, Matthew C. R. "What's in a Name? The Former Yugoslav Republic of Macedonia and Issues of Statehood," in Donald R. Rothwell, Stuart Kaye, Afshin Akhtarkhavari, and Ruth Davis (eds.), *International Law: Cases and Materials with Australian Perspectives*, 1999.
- Kofos Evangelos, «Greek Policy Considerations Over FYROM Independence and Recognition», in James Pettifer (ed.), *The New Macedonian Question*, Palgrave, 2001, pp. 226-263;
- Kofos Evangelos, "Prospects for resolving the name issue", NATO Parliamentary Assembly's Rose-Roth Seminar, Skopje 20.10.2010, available at: <http://www.macedonian-heritage.gr/Contributions/Prospects%20for%20resolving%20the%20name%20issue.pdf>, p.2.
- MKD.mk Macedonians and Albanians in agreement to have a referendum to solve the problem with the name, 25<sup>th</sup> December 2017.
- Mircev, Dimitar. "Engineering the Foreign Policy of a New Independent State: The Case of Macedonia, 1990-96", in James Pettifer (Ed.), *The New Macedonian Question*,

London: Palgrave-MacMillan, 2001

Panov Mitko B., "Macedonia and the Slavs(from the middle of the VI century to the middle of IX century)", in Aneta Shukarova et al, *History of the Macedonian People*, - Skopje : Institute of National History, 2008.

### **Newspaper articles**

Bakoyannis Dora, The view from Athens, International Herald Tribune, March 31, 2008.

Balkan Insight "Greek Naming Dispute Reply "Not Positive", August, 23, 2009,

Business Insider, "Macedonia may change its name to settle a decades-long dispute with Greece," December 16, 2015.

Balkan Open Report. "UN Mediator: Gaps Remain on Greece-Macedonia Name Deal". 13 September 2013, Business Insider, op. cit.

Ekathimerini, Skopje officials will not compromise 'Macedonian' nationality, 2 February, 2018

Ekathimerini Greece sees breakthrough soon in FYROM name impasse, 1<sup>st</sup> February, 2018b.

EurActiv. "Macedonia to hold referendum on new name." 1 March, 2011.

EurActiv. "UN mediator tables new proposal for Macedonia's name". 16 April 2013.

Greek Reporter, "President Says Will Defend Greek Identity of Macedonia: "Nobody Has the Right to Claim Things That Don't Belong to Them", 22 October, 2016.

Greek Reporter, Poll: 59% of Greeks Oppose "Macedonia" in FYROM Name, Philip Chrysopoulos - Jan 30, 2018

Loizides Neophytos, "Who gets to use the name 'Macedonia'? A decades-old row still to be resolved," The Conversation, January 30, 2018

Reuters, Majority of Greeks against use of "Macedonia" in any solution to name dispute: poll, January 14, 2018

Thema News, "Greek President sends strong message to Turkey and FYROM," Oct, 18 2016.

### **International agreements and official documents**

*General Assembly Resolution 2625 (XXV)* of 24 October, 1970.

*Interim Accord* (with related letters and translations of the Interim Accord in the Languages of the Contracting Parties), signed in New York 13 September 1995; entered into force 13 October 1995, 1891 U.N.T.S. I-32193; 34 I.L.M. 1461.

*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 1.*

Ministry of Foreign Affairs of Greece, 2016, The FYROM name issue", Ministry of Foreign Affairs of Greece, available at: <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/en-US/Policy/Geographic+Regions/>

*Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character*, UN Doc. A/CONF. 67/16 (March 14, 1975).

# ЕВРОПЕЙСКА ПЕРСПЕКТИВА НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ: ПРИНОСЪТ НА СОФИЯ

*Доц. д-р Антоний Гълъбов,  
Нов български университет*

## **Резюме**

*През следващите десетилетия София ще продължи да бъде най-големият и най-бързо развиващ се град в регионален мащаб, който ще оказва все по-съществено влияние върху западните и част от южните крайграничните територии на България. Съществуващата експертиза и нарастващия икономически потенциал на София имат определяща роля при реализирането на целите на европейските политики на сближаване и повишаване на качеството на живота за местните общности, включително и в крайграничните региони.*

*С оглед на нарастващото стратегическо значение на трансграничното и транс-регионално сътрудничество за повишаване на конкурентноспособността и свързаността със страните от Западните Балкани през следващите десет години, София трябва да структурира своя инвестиционна програма и да поеме ролята на лидер в процеса на регионално развитие. По този начин столицата може да се превърне в ефективен модератор и посредник за развитието на европейската перспектива за партньорите на Европейския съюз от Западните Балкани.*

## **Ключови думи**

*Европа, Западни Балкани, София, сътрудничество, развитие*

## Въведение

Приоритетите на българското председателство на Съвета на Европейския съюз са определени от разбирането, че Европа днес се нуждае от повече *сигурност, солидарност и стабилност*. В същото време, в рамките на собственото участие на България в триото, председателството Съвета в периода юли 2017 – декември 2018 година, страната ни застъпва тезата, че адекватният отговор на предизвикателствата пред европейския процес е в постигането на ново качество на *консенсус, конкурентноспособност и кохезия*.

Тези приоритети могат да намерят непосредственото си изражение в териториален мащаб, именно в политиката на трансгранично сътрудничество и регионално развитие. Поставени в мащаба на конкретна територия, европейските публични политики разкриват нови възможности за повишаване на ефективността и качеството на постигнатите резултати, чрез увеличаване на синергията между различните управленски инициативи, реализирани в рамките на една и съща територия.

На свой ред, едновременно с процеса на подготовка за присъединяване на страните от Западните Балкани към Европейския съюз, поставянето на акцент върху регионалното развитие и трансграничното сътрудничество, създава подходяща среда за трансфер на опит и добри практики между страните и повишаване на обществената подкрепа за европейската интеграция.

Изградените до момента партньорства от София при реализирането на проекти за трансгранично и транс-регионално сътрудничество, както и в рамките на мрежата от европейски градове, създават много добра основа за развитие и конкретизиране на приоритетите на европейското развитие в тази насока през следващия планов период, на основата на широко политическо съгласие за европейската перспектива пред страните от Западните Балкани.

### **Актуалното състояние на европейските политики за регионално развитие**

Политиката на регионално развитие е основна част от европейските публични политики, осигуряваща хоризонтална свързаност между различни други подходи и инструменти, насочени към постигането на общите цели на Европейския съюз. През периода 2007 – 2013 година, чрез Оперативната програма „Регионално развитие” бяха реализирани

съществени проекти, насочени преди всичко към транспортната инфраструктура и развитието на публична среда, осигуряваща по-високо качество на живот. През настоящия програмен период, смяната на името на Оперативната програма – „Региони в растеж” (2014 - 2020), бе израз и на промяна в подхода към регионалното развитие. Акцентът беше поставен върху увеличаването на потенциала на големите градове-центрове на региони, като чрез инвестиции в тях се търси възможност за постигането на ускорено регионално развитие.

Водещо значение има разбирането, че инвестициите в големия град-регионален център повишават неговия капацитет за въздействие върху територията и по този начин, ще създадат необходимите предпоставки за развитие и на останалата част от региона. От една страна, по този начин европейските средства се концентрират към по-малък брой градове, но при увеличен интензитет на развитие. От друга – насочването на европейската подкрепа се очаква да насърчи взаимодействието на регионално равнище, между водещия град и останалите населени места на територията на региона.

Програмите за трансгранично сътрудничество са естествена част от общата европейска политика на регионално развитие, но в същото време, поне през предходния планов период, продължиха да се развиват относително самостоятелно, без отчетливо експлицирана връзка с останалите инструменти и инициативи в сферата на регионалното развитие. Вътрешната диференциация между програмите за трансгранично сътрудничество: с други страни-членки на Европейския съюз; със страни в процес на присъединяване и с такива, които са в процес на подготовка за присъединяване, затруднява възприемането им като интегрална част от общата политика на регионално развитие.

В редица европейски страни, особено сред присъединилите се след 2004 година, регионалната политика продължава да бъде планирана и реализирана преди всичко на национално ниво. Високата степен на централизация в управлението, ограничава възможността за формирането на управленски капацитет по отношение на европейските проекти и по този начин ограничава възможността за децентрализация на управлението. В условията на регионална политика, управлявана на национално ниво, регионалните и местни власти остават сравнително по-ниско мотивирани да изградят и развиват самостоятелен капацитет и експертиза за управление на проекти и реализиране на политики.

Тази тенденция ще се запази в някои от страните-членки и в периода след 2020 година. България ще продължи да планира и управлява

процеса на регионално развитие на национално ниво, както това ще направят и други страни. При подобни условия, приоритетите на местното развитие ще продължат да се определят на по-високо ниво, като това ще продължи да ограничава и затруднява развитието на периферните и крайгранични територии, насърчавайки в същото време естествените процеси на миграция към по-големите градове и ускоряване на развитието на по-големите населени места.

Подобно развитие в периода до 2027 година, допълнително ще ограничи възможностите за формиране на експертиза и капацитет за управление на проекти на регионално и особено на местно ниво. Централизираният подход и съсредоточаването на експертиза и потенциал в столицата и големите градове, води до формирането на своеобразен омагьосан кръг, в който местните власти имат все по-нисък капацитет за управление на проекти, а това на свой ред е основание за преориентирането им към по-големите центрове. По този начин, перспективите за относително самостоятелно регионално и местно развитие остават все така трудно постижими.

В най-неблагоприятно положение в това отношение ще продължат да бъдат крайграничните територии, които в същото време притежават съществен потенциал за развитие, който има пряко отношение към насърчаването на процеса на присъединяване на страните от Западните Балкани.

### **Алтернативни възможности и техните приложения**

Както при всяка предварителна оценка на въздействието на публичните политики, първият възможен вариант е този, при който не се предприемат никакви конкретни действия, а се запазва досегашното състояние. Подобно решение ще означава, че доминира разбирането за невъзможност да бъдат постигнати съществени резултати по отношение на регионалното и местно развитие в крайграничните територии, които на свой ред да позволят делегирането на правомощия и компетенции за пряко управление на европейски средства и съпътстващите ги национални инвестиции.

Вторият възможен вариант предполага делегирането на по-високи правомощия на местните и регионални власти и насърчаване на процеса на създаване на съвместни агенции, които да управляват проекти за трансгранично сътрудничество, мобилизирайки европейски, национални и местни публични ресурси. При този сценарий, реги-

оналното развитие на граничните региони ще бъде координирано с националната политика, но ще конкретизира нейните приоритети на регионално и местно ниво, създавайки подходяща среда за развитие и привличане на допълнителни инвестиции.

Третият възможен сценарий предполага запазване на съществуващата структура на управление на регионалната политика, но при насърчаване на възможностите за планиране и оптимизиране публичните инвестиции с оглед насърчаване на развитието на граничните региони. В тази перспектива, държавната политика би трябвало да се съсредоточи към оценка и развитие на регионалния потенциал с оглед на постигането на цели, ориентирани към повишаване на конкурентноспособността като основа за сближаването между местните общности и институции в крайграничните региони.

Четвъртият сценарий предполага полагането на съществени национални усилия за провеждане на цялостна реформа в административно-териториалното управление на България, като политика, която да създаде нова база за регионалното и местно развитие, в това число и по отношение на страните от Западните Балкани. Определянето на границите на новите райони за планиране на ниво NUTS-2, което предстои, ще допринесе за подобряването на процеса на планиране и управление на европейските средства, като допълнително ще увеличи ролята и значението на София като център на най-бързо развиващата се част от страната.

Петият сценарий предполага увеличаване на размера на европейското финансиране за проекти на трансгранично сътрудничество при запазване на съществуващите в момента административни и териториални структури. Увеличаването на размера на средствата и интегрирането на прилаганите инструменти за въздействие, може да доведе до реални резултати, които да конкретизират в сравнително кратък период от време перспективата за пълноценно присъединяване на страните от Западните Балкани към Европейския съюз.

При подобно вътрешно преразпределение на средствата в рамките на регионалната политика и поставяне на акцент върху насърчаването на трансграничното сътрудничество, могат да бъдат създадени условия, насърчаващи развитието в регионален план, което на свой ред да подпомогне процеса на сближаване.

Оптималният сценарий включва едновременно:

- относително увеличаване на европейските средства за трансгранично сътрудничество;

- при оптимизиране на броя и насочеността на отделните програми и инструменти, реализирани на съответната територия;
- включително и чрез прилагане на инструментариума на Territorial Impact assessment;
- което да подпомогне процеса на административно-териториална реформа и
- да увеличи измеримостта и устойчивостта на постигнатите резултати.

През следващите години, във все по-голяма степен регионалното сътрудничество и териториалното развитие ще придобиват водещо значение в процеса на европейска интеграция. Този мащаб на европейска интеграция има предимството да бъде значително по-конкретен и разбираем за местните общности, като в същото време разкрива нови перспективи за сътрудничество и коопериране в рамките на общата европейска регулация. Това е и мащабът, в който европейската перспектива за страните от Западните Балкани изглежда още по-реалистична.

В перспективата на политиката на сътрудничество и съседство, всяка от страните от Западните Балкани, с изключение на Косово, има обща граница с поне една страна-членка на Европейския съюз. Това определя възможността за изграждане на съгласие между страните-членки на ЕС, които имат общи граници със страни от региона на Западните Балкани, както и страни, които са принципно заинтересувани от развитието на отношения с тях. Подобна вътрешна за Европейския съюз регионална инициатива би могла не само да изведе и утвърди темата за европейската интеграция на тези страни, но и да допринесе съществено за преодоляването на изоставането им и да повиши тяхната реална свързаност.

След Декларацията от София, в контекста на изразената политическа воля за нова оценка на потенциала на страните от Западните Балкани за присъединяване към Европейския съюз към 2025 година, имаме един по-ясен хоризонт от десет години, в рамките на който водещо значение ще има постигнатия напредък по отношение на практическото сближаване и свързаност със страните от Западните Балкани. Определящо значение през следващите години ще има постигането на висока степен на съгласуваност между развитието на инфраструктурните проекти за свързаност и моделите на териториално и регионално развитие, към които ще се насочат страните от Западните Балкани.

Българският опит от процеса на подготовка за членство, присъединяване и интеграция, показва, че определящо за качеството на процеса

значение има паралелното развитие на транспортна, комуникационна и дигитална свързаност, от една страна, с развитието на капацитет от типа на този, който се формира чрез програмите за трансгранично сътрудничество. Излизането от практиката на двустранното сътрудничество и преминаването към многостранен модел на регионално партньорство, придобива ключово значение за европейската перспектива пред страните от Западните балкани. В известен смисъл, именно тази промяна на политическия и управленски мащаб доведе до положителното развитие на перспективите за евро-атлантическа интеграция на Македония.

### **София като свързан и свързващ регионален център**

Ролята и възможностите на София в това отношение имат определящо значение. Като най-голям и най-бързо развиващ се град в региона, с потенциал до 2050 година да достигне население от около 4,5 – 5 милиона души в рамките ареала, върху който оказва пряко въздействие, София може да планира и насочи стратегически усилията си към регионалното развитие и трансграничното сътрудничество.

Статистическото наблюдение и анализ на градовете и техните функционални урбанизирани ареали (Национален статистически институт, 2016) показва нарастващото влияние на столицата във все по-голям териториален обхват, според данните от 2010 – 2012 година. Според тези данни, в територията на ареала на София влизат 11 административно обособени общини, включително град Перник, който е и областен център. Според данните от преброяването на населението от 2011 година, 23 % от трудово активното население на град Перник извършва всекидневна трудова миграция към София. Тази тенденция се засилва през последните години и дава основание Перник да бъде включен в категорията „свързани градове“. За този период от време е налице траен ръст на населението, който на свой ред показва определена специфика по отношение на населението на столицата.

Според анализа на резултатите за периода 2010 – 2012 година, между центъра на ареала – град София и неговата периферия, протичат миграционни процеси, но съпоставени с големия брой на населението в ареала тяхната интензивност е много ниска. Градът увеличава своето население от потоците, идващи от общините, които са разположени по-далече в територията на ареала - включително и от гр. Перник, средногодишно с близо 300 души. Паралелно с това обаче, миграционните потоци, насочени от София към селските населени места на Столичната

община и по-близките общини, намаляват населението на града годишно с 1 000 души. По този начин се формира положителен за периферията и отрицателен механичен прираст за населението в града. Оттук може да се направи заключението, че увеличаването на населението в ареала като цяло се дължи изцяло на положителния механичния прираст, формиран от население, живеещо извън неговите граници. Вътре в ареала обаче миграцията изтегля население от града в посока на неговата периферия (Национален статистически институт, 2016: 96).

По редица показатели, като образование, възраст, доходи и динамика на пазара на труда, капацитетът на София като регионален център продължава да нараства. Всяко подобрене на транспортната инфраструктура и увеличаване на свързаността на града, открива нови възможности за реализация на неговия потенциал за развитие като регионален център на Балканския полуостров.

В същото време, по-скорошни наблюдения върху доходите, показват че София започва да оказва все по-съществено териториално въздействие, дори и извън границите на определения по статистически данни ареал (Институт за пазарна икономика, 2016). Като най-голям град в целия централен регион на Балканския полуостров, със стабилен ръст на нарастване на населението и положителна инвестиционна перспектива, столицата ще продължи да оказва все по-съществено въздействие и върху крайграничните територии.

Определяйки София като свързан и свързващ град, това означава, че градът се вписва в съществуващата среда, включително транспортна и комуникационна; и в същото време – осигурява свързаност, чрез своето развитие, между различни стилове и възможности за живеене, икономически условия и публични услуги. Тази негова териториална и регионална роля е заложена още в името Средец и Сердика. Като най-голям град, основан и развил се в непосредствена връзка с римската перспектива на *Via Diagonalis*, който в рамките на Римската империя е свързвал Белград и Ниш с Пловдив, Одрин и Константинопол, София, разполага с много съществен потенциал за регионално развитие, доколкото днес, тя е най-големият и бързо развиващ се град по тази линия, с изключение на Истанбул.

Като притегателен център за хора, инвестиции, производство и услуги, София може да планира стратегическите си усилия към ускорено регионално развитие, което да позволи на свой ред устойчивото развитие на столицата. Постигането на подобна цел предполага насочването на усилия за интегрирано развитие, увеличаващо синергичния ефект от

публичните инвестиции в транспортна, комуникационна и дигитална свързаност със страните от Западните Балкани.

София има потенциал за разгръщане на своето влияние в много по-широк регион от административните граници на сегашната област и дори район за планиране, включвайки и насищайки с все повече дейности и услуги териториите до западната граница на страната, както и отвъд нея. Спрямо моделите на пространствено развитие, София има потенциал да разширява своето териториално влияние в рамките на радиус от двеста и повече километра през следващите десетилетия.

## **Заклучение**

Перспективата за присъединяване на страните от Западните Балкани към Европейския съюз трябва да се допълни и конкретизира в рамките на целия предприсъединителен процес, чрез насърчаване на формите на регионално развитие и трансгранично сътрудничество. Инструментариумът на европейските политики на сближаване, включва много възможности за насърчаване на развитието чрез активно трансгранично сътрудничество, преди всичко със страните-членки на Европейския съюз от региона.

Обобщението на анализа и предложенията, позволява да бъде изведена ролята на София като най-голям и най-бързо развиващ се град в региона, който би могъл да координира и развива процеса на трансгранично сътрудничество. Приносът на София в изграждането на европейската перспектива за страните от Западните Балкани придобива своето истинско значение в дебата за реформа на европейските политики на сближаване, сигурност, по-висока степен на свързаност и повишаване на конкурентноспособността.

В този смисъл, именно в контекста на приоритетите на българското председателство на Съвета на Европейския съюз, имаме възможността да направим крачка напред в осмислянето на предпоставките и възможностите на регионалното развитие като основа за постигане на общите европейски цели.

## **Източници**

1. Национален статистически институт (2016). Градове и техните функционални урбанизирани ареали
2. Институт за пазарна икономика (2016). Динамика на бедността: анализ на социално-икономическата мобилност и трайната бедност в България

# THE EU WESTERN BALKAN STRATEGY: ENLARGEMENT PERSPECTIVE OR UNREALISTIC EXPECTATIONS

*Assistant Prof. Hristina Runcheva Tasev, PhD  
Faculty of Law “Iustinianus Primus”, Skopje, Macedonia*

## **Abstract**

*The much-awaited Western Balkans Strategy entitled “A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans” comes eighteen years after the introduction of the Stabilisation and Association Process for this region. The Strategy aims to provide a credible enlargement perspective for the Western Balkans besides the fact that still the candidate countries are far from membership.*

*The paper gives critical explication of what “credibility of enlargement” actually means in practice and if there is a realistic perspective for membership of the candidate countries of the Western Balkans by the projected year 2025. There is a disagreement among the EU foreign ministers over the projected year of integration, but the front-runners according to the Commission's assessment are Serbia and Montenegro, while Albania, Bosnia, Kosovo and Macedonia could join later.*

*The Strategy does not leave a lot of space for optimism because it detects the key issues that have to be targeted, such as poor rule of law performance, organized crime and corruption at all levels of government and administration, etc. Besides that, it emphasizes on the non-functioning market economy among “Western Balkan Six”. And last but not least is the key issue of adopting binding solutions for bilateral disputes prior to their accession, which means that the Greek-Macedonian name dispute should be solved before the accession, without offering involvement of any EU Member States. The Strategy fails to address the idea of grouping countries of the Western Balkans as a whole and offering a package for membership, but instead, it favors individual accession of countries. Besides the good opportunity for the Balkans, the Strategy does not spread much optimism for the region.*

## ***Keywords***

*European Union, Western Balkans, Member States, enlargement.*

## **Introduction**

The beginning of February 2018 was marked by the introduction of the new Enlargement strategy for the Western Balkans entitled “A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”.

The Strategy on Enlargement of Western Balkans was adopted during the so-called “year of opportunity” (“At a glance”, 2018), which followed after the discouraging message of the European Commission in 2014 that there would be no enlargement during its term. However, 2017 was a year of growing willingness to move the enlargement higher on the EU agenda, and it was done by dynamic actions undertaken on many levels. This has increased the optimism and expectations of the Western Balkan countries for sooner accession. In March 2017 the European Council discussed the situation in the Western Balkans and the leaders stressed the need of continuing on the reform path, expressing full commitment to support EU-oriented reforms and projects, good neighborly relations and inclusive regional cooperation initiatives (European Council, 09-10/03/2017). Afterwards, a pro-active role has been undertaken by the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, who stated in his State of the Union address (State of the Union Address, 2017) that if the EU wants more stability in its neighborhood, then the EU has to maintain a credible enlargement process for the Western Balkans. But, he also pointed out that there would be no further enlargement during the mandate of the current Commission and Parliament because no candidate is ready.

Subsequently, President Juncker presented a Letter of Intent (State of the Union, 2017) to the European Parliament and to the Prime Minister of Estonia, where the Commission plans to launch a new initiative with a 2025 perspective and that is a Strategy for a successful EU accession of Serbia and Montenegro as frontrunner candidates in the Western Balkans, with a particular emphasis on the rule of law, fundamental rights and the fight against corruption and on the overall stability of the region. The Strategy on Enlargement of Western Balkans was followed up by the EU-Western Balkans Summit on May 17<sup>th</sup>,

2018 in Sofia where the leaders confirmed the European perspective of the region and set out a number of concrete actions to strengthen cooperation in the areas of connectivity, security and the rule of law (Press release, EU-Western Balkans Summit, 2018). In fact, Bulgaria that has been holding the EU Council Presidency since January 2018 stands for Western Balkans enlargement and this issue is among its priorities. An encouraging light comes even from the European Commissioner in charge of digital policies, Mariya Gabriel (Stupp 2017), who prepares a plan for reducing roaming charges between EU and the Western Balkans. This ended up as a conclusion at the EU-Western Balkans Summit in Sofia, where for the new Digital agenda partners agreed to extend the region's arrangements to reduce roaming costs to all six partners, while at the same time the EU took commitment to develop a roadmap to lower the cost of roaming between the Western Balkans and the EU (Press release, EU-Western Balkans Summit, 2018).

However, the EU enlargement towards Western Balkans has been a missing piece of the puzzle for complete and successful European project. The Western Balkans geographically and culturally belong to Europe and the stability of the EU is closely related and dependent on the stability in this critical region. But will this “year of opportunity” bring an enlargement perspective or it may just lead towards unrealistically high expectations for the Western Balkans six?

Looking through the prism of historical development, the progress that has been made over the past fifteen years for EU accession of the Western Balkan countries does leave some space for optimism, but not much. At the Thessaloniki EU-Western Balkan Summit in 2003, the Union declared its ‘unequivocal support’ for the region's European perspective. In the meantime, Croatia only became a EU Member State and the rest of the countries (Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia) have faced different challenges that prevented their developments to follow closely the EU accession criteria. The slow progress is visible in the fact that Albania, Macedonia, Serbia and Montenegro have a candidate status, Bosnia and Herzegovina has applied for it, and Kosovo is behind this process. Visa liberalization towards the EU has become available for all the countries except Kosovo. They have all signed Stabilization and Association Agreements (SAA) with the Union, and Montenegro and Serbia are considered as most successful since they have opened negotiations for several chapters of the EU *acquis*.

Since the Thessaloniki Summit, the EU has been growing constantly with 13 new member states in three waves of enlargement (2004 – the big wave with 10 new Member States, 2007 – Bulgaria and Romania, and 2013 – Croatia). EU enlargement conditionality has changed over time and its evolution is visible across different enlargement waves (Gateva, 2015). Copenhagen criteria (Accession criteria, n.d.) are facing strengthened conditionality compared to the previous enlargement waves. For the Western Balkan countries these criteria are particularly emphasizing the rule of law as part of the political criteria, economic governance from the economic criteria and democratic institutions in the context of administrative and institutional capacity for effective implementation of the *acquis*.

In addition, the EU critics for unfinished reforms and stricter criteria for accession for the Western Balkans are reflected in the decreasing Euro-enthusiasm that is slowly transforming into Euro-pessimism (Balkan Barometer 2017). In the context of enlargement, we have to be reminded that the Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration (Accession criteria, n.d.). Eventually, the EU reserves the right to decide when a candidate country has met the accession criteria and even when the criteria are met, the EU has to be ready to accept the new members, which relies on the political will.

### **Priority Reforms, Initiatives and Specific Measures of the Western Balkans Strategy**

The long-awaited Strategy “A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans” sent a signal for the Western Balkan countries that the EU is putting strong efforts for renewing its engagement in the region. This signal was ensured with a series of different initiatives designed to bring specific benefits for the citizens. The Strategy once more acknowledges that the Western Balkans is part of Europe, geographically surrounded by EU Member States that share a common heritage and history, opportunities and challenges with the EU, but they also share the same future. The Strategy confirms that the firm, merit-based prospect of EU membership for the Western Balkans is in the Union's very own political, security and economic interest. A credible accession perspective is the key driver of transformation and therefore offers the Western Balkans a historic window of opportunity, but the countries

may catch up or overtake each other depending on the progress made. Acknowledging that the Union must be stronger and more solid before it can be bigger, for the first time the Strategy indicates a possible date for accession of Serbia and Montenegro by 2025, since they are considered as the most advanced in the accession process. But this perspective is indicated as possible and extremely ambitious and whether it is achieved will depend fully on the objective merits and results of each country, so the window of opportunity is opened for any of the countries.

The Strategy is mainly focused on highlighting the *reform priorities* for the Western Balkans since the accession criteria are not met by any of the potential Member States from the region. Comprehensive and convincing reforms are required in three crucial areas: **the rule of law, competitiveness, and regional cooperation and reconciliation**. Addressing the reforms in the area of ‘the rule of law’, the EU explicitly emphasizes that the countries show clear elements of state capture, including links with organized crime and corruption at all levels of government and administration, strong entanglement of public and private interests and controlled media. Therefore, visibly empowered and independent judiciary and accountable governments and administrations are essential for bringing about the lasting societal change that is needed.

Regarding the second area of competitiveness, none of the Western Balkans can currently be considered a functioning market economy, nor to have the capacity to cope with the competitive pressure and market forces in the Union. The structural weaknesses should be addressed, such as low competitiveness and high unemployment.

The third area of action refers to commitment for overcoming the legacy of the bilateral disputes in the region and the instability they could entail. The Union urges for adoption of definitive and binding solutions to the bilateral disputes prior to accession. As the Strategy emphasizes, “they must be solved as a matter of urgency by the responsible parties” facilitated by an atmosphere of good neighborly relations (European Commission, Strasbourg, 6.2.2018, COM 2018). But the EU declares neutrality by emphasizing that “regional co-operation, good neighborly relations and reconciliation cannot be imposed from outside. The leaders of the region must take full ownership and lead by example” (European Commission, Strasbourg, 6.2.2018, COM 2018). This leads towards the conclusion that the Union is reserved for the vetoing practice, considering it as it is done by some external factors. But the practice has shown that the EU is involved in many different disputes when

it comes to negotiations or finding solutions. There has been a long dispute between Croatia and Slovenia, but now it is transformed into an external one. Croatia is currently the country with the most unresolved border issues with the Western Balkan countries (Marini, 2018). Compared to the current potential bilateral issues, the Croatian-Slovenian border dispute seems completely harmless. There are many open and unresolved issues referring to border, property and social disputes. Additionally, problems with missing people during the war, prosecution of war crimes, the struggle with nationalism, hate speech, the rewriting of history, the monuments game are all problems with explosive potential (Marini, 2018). The dispute with the highest potential for long-term vetoing accession is the Greek veto over Macedonia based on the country's name, but the Strategy doesn't say a word about this particular case and it is generally addressed.

The Strategy considers Montenegro and Serbia as front-runners in the process of accession. Albania and Macedonia are making significant progress on their European path, especially in terms of their alignment with the EU foreign policy and the Commission is ready to prepare recommendations to open accession negotiations, on the basis of fulfilled conditions. Still, for the Republic of Macedonia, the main obstacle remains the name dispute with Greece and there are high expectations for resolving. Bosnia and Herzegovina has recently submitted the answers to the membership application and the Commission will start preparing an Opinion. The EU hopes that Bosnia and Herzegovina will get a candidate status soon. There are not many specific details about Kosovo's accession. The Strategy considers that Kosovo has an opportunity for sustainable progress through implementation of the Stabilization and Association Agreement and then forge ahead 'once objective circumstances allow'.

These commitments will have certain implications over the EU as well. Enlargement requires additional costs for the EU citizens and institutional arrangements and therefore it will have strong impact over the public support. Accordingly, the Strategy has a set of actions to be taken in 2018, such as launching an initiative to strengthen enforcement of the rule of law; adopting communications on the possibility to enhance the use of qualified majority voting; and stepping up strategic communication. Specific provisions for enlargement will be reflected in the Commission's proposals for the EU budget after 2020. Special arrangements will be made with respect to national languages of the future Member States and irrevocable

commitments to ensure that new Member States are not in a position to block the accession of other Western Balkan candidates.

The Strategy for the Western Balkans also introduces specific actions that the EU will take over the next years to support the transformation efforts of the Western Balkans in areas of mutual interest as an Annex entitled ‘Action Plan in support of the transformation of the Western Balkans’. The Action Plan includes six flagship initiatives that range from initiatives to strengthen the rule of law, reinforced cooperation on security and migration, supporting socio-economic development, increasing connectivity, launching a Digital Agenda for the Western Balkans and supporting reconciliation and good neighborly relations.

Each of the initiatives targets a specific area of mutual interest for the Union and the Western Balkans and projects particular actions to be taken between 2018 and 2020. The Commission plans to enhance the assessment on implementation of reforms including through new advisory missions on the ground extended to the whole Western Balkans. Regarding security and migration, it proposes joint cooperation in fighting organized crime, countering terrorism and violent extremism, cyber-security and fight against cyber-crime and improving migration and border management.

Socio-economic development would be targeted by boosting private investment, supporting start-ups, SMEs and facilitating trade, Regional Economic Area, as well as providing more funds for education, among other things. More investment is also envisaged for transport and energy connectivity.

The digital agenda includes a roadmap to facilitate lowering roaming costs, support to the deployment of broadband in the region and development of eGovernment, eProcurement, eHealth and digital skills. The initiative on reconciliation aims to support the fight against impunity and transitional justice, including through setting up a regional commission to establish facts about war crimes. Expanding the scope of the Regional Youth Cooperation Office also plans increasing cooperation in education, culture, youth and sport. To help implement these initiatives, the Commission has proposed a gradual increase of funds under IPA II until 2020, as far as reallocations within the existing envelope allow.

### **Credibility of Enlargement?**

The Strategy on Western Balkans enlargement was long-awaited and welcomed, but it also raised a wide debate and even disagreement among different political actors.

But, let's focus on the 'credible enlargement perspective' or the meaning of credibility for enlargement. The Oxford dictionary defines the 'credibility' as the *quality of being trusted and believed in*, or the quality of being convincing or believable (English Oxford Living Dictionaries, n.d.). In the case of the Enlargement Strategy for the Western Balkans, the EU can be tested whether the accession criteria are clear, consistent and don't contain double standards and if the Union can be trusted or convince us that the full membership will be reached by the candidate countries as soon as the criteria or conditions are met. But what are the failures of the Strategy in the context of credibility?

The Strategy fails to address the idea of grouping countries of the Western Balkans as a whole. It does not offer a package for membership, but instead it favors individual accession of countries. The lessons learned from the past show that some of the countries from the region have already used the practice of imposing conditions for accession and by that created delays and blockages. Grouping countries of the Western Balkans as a whole could have prevented this.

But the EU enlargement experience shows that the package approach for enlargement reduces the effectiveness of conditionality. Once the date of the accession of the countries is revealed, the diminishing effectiveness of conditionality in the last stage of the accession negotiations is present (Steunenberg, B. and Dimitrova, A., 2007). Although the EU uses safeguard clauses that provide possibility of excluding a state or some of the benefits for membership in case of incomplete reforms, the group enlargement of the Union with new members from Central and Eastern Europe shows that no such measures were undertaken. The Czech Republic, for example, made a small move to comply with the EU's condition on introducing civil service legislation, since it was highly unlikely that the Union would leave this country out of the enlargement process (Dimitrova 2005: 87).

Another issue is the fact that the Strategy does not offer a suitable solution when the credibility of EU conditionality is affected. This means that the Strategy does not stand for any particular involvement of EU Member States when it comes to overcoming the bilateral disputes. The Union urges for adoption of definitive and binding solutions to the bilateral disputes prior to accession and "they must be solved as a matter of urgency by the responsible parties" (European Commission Strasbourg, 6.2.2018, COM 2018), facilitated by an atmosphere of good neighborly relations. But the EU declares neutrality, by emphasizing that "regional co-operation, good neighborly relations and reconciliation cannot be imposed from outside. The leaders of the region must take full ownership and lead by example"

(European Commission Strasbourg, 6.2.2018, COM 2018). This leads towards the conclusion that the Union is reserved for the vetoing practice, considering it as it is done by some external factors. But the practice has shown that the EU is involved in many different disputes when it comes to negotiations or finding solutions. The same is expected to happen for the Greece-Macedonia name dispute, Kosovo's non-recognition by five EU member states (Spain's non-paper), etc.

However, Strategy gives a central place to bilateral issues, but remains vague about possible solutions, or preventing veto on future enlargement by any of the Member States of the Union. Any future enlargement would be a test upon its credibility for enlargement.

## Conclusions

The Strategy is to some extent realistic when it points out that none of the Western Balkans Six meets the criteria of Article 49 of the Treaty on European Union, including the Copenhagen criteria. But is there any room for optimism?

The optimism of the Western Balkans Six, in particular among the front-runners Serbia and Montenegro was ruined by the statement of the Jean-Claude Juncker (The SunDaily, 6 February 2018) when he warned against too much excitement and pointed out that the year 2025 is merely an indicative date, and encouragement date for Serbia and Montenegro and that people concerned can continue with the reforms. So there is not much space for optimism that the enlargement will be done by the projected 2025.

The Strategy is very critical towards the Western Balkans Six, pointing out the structural weaknesses that the countries should overcome by numerous reforms. Even the language used in the Strategy is less diplomatic than the one used in the progress reports of the countries and the critics for democratic deficit are supported by critical evidence. The critics mention 'state capture including links with organized crime and corruption', 'extensive political interference in and control of the media', 'none of the Western Balkan membership candidates can currently be considered a functioning market economy, nor to have the capacity to cope with the competitive pressure and market forces in the union,' etc.

According to the rhetoric used in the Strategy, the 2025 EU membership for the Western Balkans Six is an unrealistic expectation or a very hard objective to be reached, besides the strong desire for accession. In case it could be achieved, then urgent action is required. The Strategy states clearly that 'all the Western Balkan countries must now urgently *redouble*

their efforts, address vital reforms and complete their political, economic and social transformation, bringing all stakeholders on board from across the political spectrum and from civil society.’ It concludes that ‘to make the ambitious best-case scenario a reality, action must be taken now’ by countries' authorities, with the support of their societies.

The Strategy indicates that the EU is putting significant efforts and funds to increase its engagement in the Region. The flagship initiatives present *credible* commitment of the Union with specific actions to be taken over the next years to support the transformation efforts of the Western Balkans in areas of mutual interest. The credibility of the actions will be tested by negotiations and adoption of the Budget where they should be included in order to be delivered.

The reactions for the Strategy and its Action plan are diverging. First, there was a disagreement among the EU foreign ministers over the projected year of integration (EUobserver, 15 February 2018). The views were diverging at the Informal foreign ministers meeting: some of them called for quicker integration, while others were questioning the 2015 perspective for accession.

On the other hand, during the plenary debate of the European Parliament, in which Vice President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn presented the Strategy, MEPs largely welcomed it, stressing that enlargement is in the EU’s interest, and the EU cannot be complete or stable without the WB. Some voiced doubt as to whether 2025 is a credible target, or questioned the renewed focus on the merit-based principle (EP Think Tank, 2018). Commissioner Hahn asked the European Parliament for full engagement into assisting the Commission by communicating back home with the citizens and explaining why the enlargement is important and necessary (European Parliament Plenary Debate, 6 February 2018).

The Strategy and its applicability will be tested in general on a long-term basis. Although it presents an opportunity for the countries and their leadership to deliver on the accession criteria, the time will test whether the Strategy would do enough to change the accession and progress dynamics of the region.

## Bibliography

Accession criteria. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en)  
At a Glance, January 2018, Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614660/EPRS\\_ATA\(2018\)614660\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614660/EPRS_ATA(2018)614660_EN.pdf).

- Balkan barometer (2017) Public opinion survey, Regional Cooperation Council Secretariat (RCC) Sarajevo. Retrieved from: [https://www.rcc.int/seeds/files/RCC\\_BalkanBarometer\\_PublicOpinion\\_2017.pdf](https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2017.pdf)
- Dimitrova, Antoaneta L. (2005) Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe, in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 71-91.
- English Oxford Living Dictionaries. Definition of *credibility* in English. Retrieved from: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/credibility>.
- EP Think Tank (2018). “Western Balkans: Enlargement Strategy 2018”. Retrieved from: <https://epthinktank.eu/2018/03/14/western-balkans-enlargement-strategy-2018/>
- EUobserver (15 February 2018) “EU divided over the Western Balkan enlargement”. Retrieved from: <https://euobserver.com/enlargement/141002>.
- European Commission Strasbourg, 6.2.2018 COM (2018) 65 final “A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, Retrieved from: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)
- European Commission- Press release (2018) “EU-Western Balkans summit: improving connectivity and security in the region”. Retrieved from: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3821\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3821_en.htm).
- European Council, 09-10/03/2017 (2017), Council of the European Union. Retrieved from: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/03/09-10/>
- European Parliament Plenary Debate, (6 February 2018). Retrieved from: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180206+ITEM-012+DOC+XML+V0//EN&language=EN>
- Marini, Adelina (12 February 2018) “Brussels Finally Got the Western Balkans by the Horns”, Retrieved from: <http://www.euinside.eu/en/news/the-eu-enlargement-strategy-is-not-just-about-the-wb6-but-the-eu-itself>
- State of the Union Address 2017, (13 September 2017). European Commission – Speech, PRESIDENT JEAN-CLAUDE JUNCKER'S. Retrieved from: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm).
- State of the Union 2017 (13 September 2017) Letter of Intent, European Commission, Strasbourg. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_en.pdf).
- Steunenberg B. and Dimitrova A., (2007). Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality. Retrieved from: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-005.pdf>
- Stupp, Catherine (Dec 5, 2017, updated: Dec 11, 2017) “Gabriel to present plan in May to slash mobile roaming fees with Western Balkans”. Retrieved from: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/gabriel-to-present-plan-in-may-for-mobile-roaming-ban-between-the-eu-and-western-balkans/>
- The SunDaily (6 February 2018). “EU tells Balkans to fix border rows to join by 2025”. Retrieved from: <http://www.thesundaily.my/news/2018/02/06/eu-tells-balkans-fix-border-rows-join-2025>.
- Gateva, Eli (2015) “European Union Enlargement Conditionality”. Palgrave Macmillan, London.

**Раздел трети.**

**Сигурност и стабилност в силна  
и обединена Европа**



# **“IT IS NOT ONLY THE ECONOMY, STUPID” – THE IMPORTANCE OF NATIONAL AND EUROPEAN IDENTITY FOR THE FUTURE OF EUROPE**

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

## ***Abstract:***

*The European Union has always been a political project, using the economy as instrument to reach the political goals. Therefore, a European identity is of utmost importance for the success of the European integration process. European identity is not the contrary of a national identity but the result of the combination of national identities. The French philosopher François Jullien recommends replacing identity differentiation, which is always exclusive as well as inclusive, with the concept of distance. According to this concept, differences in cultures are certainly taken into account, but they are not used for exclusion, but to construct a greater common whole.*

## ***Keywords***

*European integration, European identity, national identity*

## **The economy as an instrument of politics**

The European Union is a misconception. This is true at least for many people who are engaged with it – or who indeed do not engage sufficiently with it. The misconception lies in the fact that the EU is considered to be primarily an economic union. The single market is regarded as the centrepiece of European integration. This is at the same time correct and incorrect.

From the start, the European Union has been a political project. The economy was and still is an instrument used to attain political goals.

When on 9<sup>th</sup> May 1950, the day on which the European institutions are now celebrated, the French Foreign Minister Robert Schuman put forward the idea of the European Coal and Steel Community, he said, among other things, that:

“World peace cannot be safeguarded without the making of creative efforts proportionate to the dangers which threaten it.

The contribution which an organized and living Europe can bring to civilization is indispensable to the maintenance of peaceful relations. ...

Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity. The coming together of the nations of Europe requires the elimination of the age-old opposition of France and Germany.” (The Schuman Declaration, 1950).

To refer to this does not mean to deny the economic importance of the EU. Naturally, the single market is of great importance to all EU citizens, and is incidentally still the largest in the world in terms of its value. However, it does not constitute the core of European integration. This is demonstrated by a brief mental exercise: is a single market without the European Union – a common market in which the four basic freedoms apply, but in which each state otherwise pursues its own model – imaginable? Indeed it is – and there are even some within the EU who support such an idea, according to the principle of “Let us trade, work and invest freely, but otherwise, leave us alone”.

When in March 2017 the European Commission presented its white paper with five scenarios, one of these consisted of focusing on the single market. There is a reason to doubt that this was meant particularly seriously by Jean-Claude Juncker. This scenario is likely to have been intended as a cautionary one, designed to lead those considering it to the conclusion that an EU that consists solely of a single market would in fact no longer be a European Union.

All the important strategic courses of action taken by the EU have been of a political nature, as was already made very clear in the preamble to the treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC) of 1951. Here, the following is stated:

“RESOLVED to substitute for historic rivalries a fusion of their essential interests; to establish, by creating an economic community, the foundation of a broad and independent community among peoples long divided by bloody conflicts; and to lay the bases of institutions capable of

giving direction to their future common destiny...” (Treaty establishing the European Coal and Steel Community, 1951)

The ECSC did not emerge from thin air, and was also not created as the result of an exuberance of friendly feelings between Germany and France. Other attempts to integrate Europe, or more precisely, Western Europe, had already failed by that point in time. The OEEC of 1947, which did not meet American expectations as a nucleus of European integration; the Brussels Pact of 1948, which was intended to unite Western Europe without and even against Germany; the largely unknown Fritalux free trade zone of 1949, which had similar aims in the economic arena but which never came to existence; and the Council of Europe of 1949, which could not agree on any real-life competencies, and which still lacks them today.

The focus of the ECSC was not therefore on coal and steel, important as they were at that time for rebuilding Europe, but on securing peace after two devastating wars and on gradually extinguishing the hereditary enmity between Germany and France.

All other steps towards integration pursued this logic. The next stage was the Treaty of Rome of 1957, in which the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (EAEC) were founded.

“The founding of the EEC was a political decision. The renewed initiatives ... reflected the view that alone and in isolation, the ECSC could not continue to play a significant role in terms of integration policy. In light of the dual suppression of the Hungarian uprising in October and November 1956, the expanded core integration was not only related to the potential Soviet threat, but was also to be understood as a type of defensive stance against ongoing attempts at foreign influence and against the background of successful assertion of power against individual nation state resistance” (Gehler, 2018).

Two major, interconnected projects had previously, in 1954, come to nothing: the European Defence Community and the European Political Community.

The impulse for integration in the Treaties of Rome was incidentally intended to come above all from the EAEC. At that time, atomic power was still unquestioningly accepted as the solution to energy problems and as the basis of ongoing economic growth. The EEC, which to a certain extent formed the core of today’s single market, was by contrast treated as a ‘by-catch’, with which the partners were to be mutually compensated for potential disadvantages arising from the EAEC treaty.

The EEC was also regarded critically in Germany. The extremely popular economics minister at the time, the “father of the economic miracle” Ludwig Erhard, openly criticised the EEC concept from an economic perspective and for political reasons was unequivocally rebuked for doing so by Federal Chancellor Konrad Adenauer.

As we now know, things turned out differently. While the EEC evolved into today’s economic union, the EAEC would never play an important role.

The next significant step in European development was the southward expansion during the 1980s. While there had already been one round of expansion previously, which revolved primarily around the United Kingdom, this was to a greater extent the incorporation of Great Britain at a late stage, which due to British reticence on the one hand and French rejection on the other had not been possible until then.

The southward expansion to include Greece in 1981 and Spain and Portugal in 1986 was not primarily conducted in order to pursue economic goals. The level of development in all three countries was extremely moderate, and they did not strengthen the European Community economically. In addition, their agriculture was regarded as an annoying competitor in the common agricultural market. The reason for including them lay in the stabilisation of Southern Europe after all three countries had succeeded in liberating themselves from the grip of their dictators.

The eastward expansion of the EU in 2004 and 2007 pursued this logic in just the same way, as did the acceptance of Croatia, which was intended to serve as an example for the other countries among the so-called “Western Balkans”. The often-cited theory that the established EU states simply wanted to secure new markets through these expansion rounds makes no sense. These countries had already been very strong on these markets for a long time without EU membership, and would also have remained so.

The European Community evolved not out of love and trust, but hate and mistrust. What Frenchman could have been expected to love a German in 1950? The basic principle according to which European integration could function at all was that one country did not dominate over another one – least of all, Germany over its European partners. This precondition was fulfilled by a balance that existed to a large extent between (West) Germany and France, and later also Great Britain, although it began to falter with the prospect of German reunification. This resulted in the currency union, with which Germany’s most important means to power, the Deutschmark, was chained to a common currency.

At that time, the economic prerequisites of such a currency union, namely the presentation of an “optimum currency area” (Mundell 1961), had not been provided, and they still remain to be achieved today. In 1991, the currency union was agreed in the Maastricht Treaty, which came into force in 1993 and which introduced the common currency in 1999. However, the starting gun was fired at a meeting of the heads of state and government of the European Community on 8/9 December 1989 – four weeks following the fall of the Berlin Wall (European Council, 1989). In the past, the possibility had already been considered of interlinking the currencies of the EC states, but now, for purely political reasons, the wind was in the sails of this project.

### **The EU before a new start**

For a long time, the European integration project hasn't been questioned. The economy and the currency fulfilled their purpose of acting as the glue that bonded the European Union together as long as the economy continued to improve. However, the financial crisis from 2007, which also became the euro crisis, the dispute over debts, debt sustainability and the salvaging of one euro state by the others, and the dramatic social consequences of the stability of the euro in several Member States, all left this bond in a fragile condition. This already occurred years before the refugee crisis divided Europe and exposed new rifts between the Member States.

Currently, the European Union is attempting to start anew. New projects and structures are being discussed (European Council, European Parliament, 2017). The aforementioned white paper by the European Commission and the keynote speech by French president Macron provided important impulses for this development (Macron, 2017).

It is becoming clear that it is no longer possible for the EU to “carry on as before”. It must change, and it must reflect on its fundamental ideational principles. Europeans must develop or strengthen a sense of commonality that will help it survive through the current difficulties. Now, at the latest, it becomes evident that a European identity is not simply a matter for leisurely consideration, but is a fundamental necessity in order to securely anchor the European project in the 21st century.

## Identity and solidarity

In fact, the question of identity is more substantial than just a topic of dinner-table discussion: it is a prerequisite for solidarity, in the private and the national sphere. One offers help to those with whom one feels connected. By regarding the other individual as a part of the collective whole, one is also prepared to take action to support them – assuming that they would also be willing to do the same.

The European Union is a solidarity community in its entire approach. It is built on the principle of mutual assistance, as is the case on a daily basis within the scope of structural or agricultural policy. If this solidarity crumbles, the EU itself will do the same. It is not simply a cash machine that issues more money for the 28 Member States than the amount that they pay in.

Solidarity is the glue of the European Union, and a common European identity is the raw material from which this glue is made.

Identity is similar to love. Everyone experiences it and feels what it is, while at the same time, it is difficult to define. Identity is not something that simply is. It is constructed – and according to a very simple principle: we are who we are because we are different from the others. Identity therefore has an aspect of inclusion that is based on commonalities, and one of separation that relates to differences.

The result of this is twofold. On the one hand, a commonality must not only be present; it must also be felt, since otherwise, it cannot be used for the identity construct. It is therefore not enough to objectively have something in common, be it the same design of spectacle frames or a certain kind of passport; this shared asset or feature must also be perceived as being relevant and distinctive. On the other hand, this also means that in order to forge an identity, there must be an outside world from which one differs in one's identity. The “we” is simultaneously inclusive and exclusive.

It is common knowledge that each and every one of us has multiple facets. It is possible to be a woman, a Catholic, a politician, a cyclist, a mother and a chess player all at the same time. Each of these features is a reason to feel either similar or different, in ways that are of importance in some situations and irrelevant in others. It is only when one of these features is assigned a quality that a similarity becomes a sense of commonality.

While identity may be very easy to construct within one's direct living environment, the situation becomes more complicated when it comes to identities that cover a broader scope. Germans are cyclists and car drivers,

men and women, left and right, pious and irreligious, rich and poor. What does it mean, therefore, to be “German”?

Commonalities are used to construct German identity that overarches individual identities.

Language is of course a focal element that we have in common, followed by a common history. Here, too, questions arise. It is of no small significance, for example, whether since 1949 a person has lived in the Federal Republic of Germany (West Germany) or the German Democratic Republic (East Germany), or whether they experienced life in the GDR in a residential complex for members of the Politbureau or in prison.

The next element is German culture, to take Goethe, Schiller, Heine, Hegel or Kant as an example – but who is familiar with them, and how high is the percentage of Germans who are not?

The challenges manifest in forging a German identity become all the more complex when it comes to European identity. The electoral slogan of the EU is: “United in diversity”. One could say, rather polemically, that what unites us is that we have nothing in common. Here, too, European history is invoked, although until the middle of the last century, this history consisted above all of attempts at mutual annihilation. Does Auschwitz really create a common identity between Germany and Poland? There is no common language in Europe, if we set aside the “broken English” that remains widely used. Ways of living already vary widely between Northern and Southern Italy, quite apart from those between Denmark and Romania, or Malta and Estonia.

What, therefore, is the substance of European identity? This is a question that we do in fact rarely ask. At home, it doesn’t emerge as a problem issue, while when we are in China, for example, it seems so natural to us that we are Europeans and the others are not. Suddenly, all kinds of things occur to us that make “us Europeans” different from the Chinese and which from the Chinese perspective are highly similar: our food and our way of eating, or our understanding of individual and societal rights, working conditions or culture.

However, caution is necessary here. Identity is not the same as having identical ways of living. Does eating rye bread mean that all Germans share an identity, or that cucumber salad has the same effect on Bulgarians? The most likely answer is “no”.

While European identity is highly nebulous, therefore, individuals’ identity as EU citizens becomes more clearly visible. Here – regardless of all the discussions as to whether or not Georgia and Turkey are a part of Europe – it is at least entirely clear who belongs, and in this regard, there are

a series of commonalities that we share. These include the European judicial area, which is also symbolised by the uniform EU passport.

### **Different intensity levels of identity**

Different identities are forged not only on the basis of substance, but also intensity. As well as the all-encompassing human identity in which “we” includes anyone able to conceive of a “we”, and which, therefore, it is assumed, excludes plants and animals, Cathleen Kantner has developed two additional identity levels. She contrasts the “we” of society (“*commercium*”) with the “we” of the community (“*communio*”) (Kantner 2006). While the societal “we” is held together by a common organisation and common interests, the members of the community “we” also share a common ethical base and from this, generate the will to implement common projects.

For the “normal operation” of the EU, the identity of the *commercium* is sufficient, i.e. the feeling of being in the same boat and as a result to facilitate one’s own progress.

The *commercium identity* is the basis for the trust that citizens (must) have in their institutions and their partners, which is in turn the necessary basis for an ongoing identity. Each individual wants to be able to rely on the fact that the others are (also) abiding by the rules. To take a banal example, if you buy an ice-cream in Bulgaria, you want to be able to rely on the fact that the ice-cream parlour is abiding by the same EU food regulations and is inspected by the authorities in the same way as in Germany. This trust in turn reinforces the sense of commonality that Kantner has described as the *commercium identity*.

These observations apply to normal times, in which we are not living, however. Cathleen Kantner points out that in times of major crises or significant changes, a higher intensity of identity, the *community identity* (“*communio*”) is required.

This *community identity* does not emerge from the shared boat in which we sit, and which involves a common legal framework – all the less so in that it is often not perceived as such. How many people are aware of the fact that the green stickers on the windscreens of German cars that permit the driver to drive in inner city areas are the product of EU regulations? And who feels a common identity with the Bulgarians due to the fact that they, too, are subject to the same regulations? Commonality does not exist where it is not felt.

Yet, where are the commonalities beyond the legal framework, in a community that is Orthodox, Catholic, Lutheran, Jewish and Muslim, in

which 24 official languages, and many more unofficial ones, are spoken, where the types of food eaten vary widely, in which the different peoples look back on very different historical narratives, where there are rich and poor regions, conurbations and village settlements?

### **Distance instead of exclusion**

We do not make progress with the concept of a European identity by persisting with this identity as a form of exclusion. In an insightful essay with the provocative title “There is no cultural identity” (Jullien, 2018), the French philosopher François Jullien recommends replacing identity differentiation, which is always exclusive as well as inclusive, with the concept of distance. According to this concept, differences in cultures are certainly taken into account, but they are not used for exclusion, but to construct a greater common whole.

“What really makes Europe special is of course the fact that it is at the same time Christian *and* laicist (and more). It has developed *at a distance apart* between the two: at the great distance between common sense and religion, faith and enlightenment. In a *between* that is not a compromise, not a simple half-way house, but a tensioning, so that both currents stimulate each other” (Jullien, 2018, p. 51).

Often, European identity is regarded as being in opposition to national identity. However, here, the fact is overlooked that national identity not only does not stand in the way of a European identity, but is even the basis for it. Only someone who is aware of their own identity can enter a common sense of belonging and feel comfortable there. The goal cannot therefore be to “de-Bulgarise” or “de-Germanise” people in order to Europeanise them, but rather quite the opposite: the European Union can only exist as a consolidation of states and people who feel comfortable with themselves and who therefore voluntarily enter into a supranational context in order to shape their common future. German, Bulgarian, Polish and French culture, to name just a few examples, are not in opposition to European culture, but are components of it.

European identity is not created, and does not continue to exist, by setting national cultures apart from each other or by denying differences, but to a far greater extent by assessing the differences and setting them in relation to each other. Europe is not a “melting pot”, in which differences are merged together, but – to stay with this analogy – is rather like a soup tureen to

which different ingredients are added that together create a delicious whole, which no single ingredient alone would be able to produce.

National identity does not therefore stand in contrast with a European identity, but is instead a prerequisite for it. If we pursue the soup analogy, anyone who denies or relativises their national identity removes an important ingredient from the tureen. National identity does not have to be dissolved for the benefit of a European one, but must be included as a part of European identity.

The “will to power” may sound ugly to European ears, but it is a prerequisite for being able to influence international politics. Those who decline to use it can rub out Article 21 of the Treaty on European Union, which sets out the goals of external action by the EU in ambitious terms. However, those who take it seriously – and at stake here are peace, democracy, environmental protection and the fight against poverty – require a sense of commonality in order to be able to act. A European identity is the basis for this sense of connectedness.

A sense of national identity and national chauvinism are not the same. Identity means self-assurance, while chauvinism is arrogance, which is the precise opposite of self-assurance. Arrogance is based on insecurity and a sense of inferiority – qualities that one attempts to conceal through swaggering behaviour. The same is true of politics, as it is in private life.

### **Identity and the shaping of policy**

This is the broad outline of the task of civic education. On the one hand, it must enable people to become involved in political discussions, and to define and articulate their interests. Secondly, European civic education must contribute to enabling citizens to see not only the trees but also the wood, in other words, the structures within which international and global activity occurs. And to take this image further: to recognise different trees, but in a forest that can be affected overall by drought, soil erosion, pollution or deforestation. This is where the analogy ends, since trees cannot take action, while the citizens of the European Union certainly can. Then, the commonalities come to bear that are in turn the basis for the willingness to act collectively. Karl Marx once said, when criticising Hegel’s philosophy of law, that the theory becomes material violence when it is taken up by the masses (Marx 1972: 385). This also applies to European identity. The opponents of the European Union, who wish to destroy it from inside or outside, have

recognised precisely this principle. That is why they choose to emphasise on special national features and prejudices in the attempt to persuade their audience that a German has nothing – nothing at all – in common with an Italian, or an Austrian with a Pole. European civic education can demonstrate that this is not true, not least not by looking predominantly at similarities, but by measuring the distance between the cultures and at the same time making the framework clear in which this measurement is being conducted.

Naturally, a European identity is no replacement for the economic and political success of the EU. The European Union must not only reinforce its promise of well-being in relation to its citizens, but must also fulfil it. High unemployment rates, among young people in particular, a deepening rift between rich and poor, and failing legal systems that leave citizens exposed to threats, all endanger the European project. This can also not be compensated by a European identity. If everyone has the feeling of being on the “road to ruin”, this is also a commonality, but not one that can be turned into a productive force for shaping the future.

However, conversely, a European identity, the feeling that we have much in common and can also work together to shape the future, precisely because we bring cultural diversity from our national identities into the project, is an important prerequisite for tackling problems by the horns and finding compromises with which everyone can not only live, but also live better.

## Bibliography

- Conclusions of the executive committee. European Council. Strasbourg 8/9 December 1989, Section III; [http://www.consilium.europa.eu/media/20574/1989\\_dezember\\_-\\_strassburg\\_de\\_.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20574/1989_dezember_-_strassburg_de_.pdf); last accessed on: 31 March 2018
- European Commission: White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, Brussels, March 1, 2017; [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf); last accessed on: 12 April 2018
- Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951) , Preamble; [https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable_en.pdf); last accessed on: 31 March 2018
- The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, Rome March 25, 2017, Statements and Remarks 149/17; <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>; last accessed on: 31 March 2018

- Treaty on the European Union, Art. 21 (1), *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P. 0001 – 0390; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>; last accessed on: 31 March 2018
- European Union: The Schuman Declaration – 9 May 1950; [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en); last accessed on: 31 March 2018
- Letter by Adenauer to Erhard, 13.04.1956, quoted from: Geiger, Tim: Ludwig Erhard und die Anfänge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Hrbek, Rudolf (ed.): 40 Jahre Römische Verträge: der deutsche Beitrag; Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Dr. h.c. Hans von der Groeben. Baden-Baden: Nomos, 1998, p. 50-64, here: p. 53
- Jullien, François : Es gibt keine kulturelle Identität, 3rd edition, Berlin 2018
- Kantner, Cathleen (2006): Collective Identity as Shared Ethical Self-Understanding. The Case of the Emerging Identity, *European Journal of Social Theory* 9(4): 501–523
- Macron, Emmanuel: Initiative for Europe, Sorbonne Speech, 26 September 2017; <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>; last accessed on: 12 April 2018
- Marx, Karl: Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, In: Karl Marx/Friedrich Engels: Werke (MEW). Vol. 1, Berlin 1972, p. 385
- Michael Gehler: Europa, 3rd expanded and revised edition, Reinbek 2018, p. 246
- Mundell, Robert A.: A Theory of Optimum Currency Areas, in: *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 4 (Sept. 1961), pp. 657-665.

# СЪЗДАВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ DE LEGE FERENDA

*доц. д-р Наталия Киселова*  
*СУ „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет*

## **Резюме**

*Влизането в сила на Регламента за създаването на Европейската прокуратура налага да се направи преглед на действащото ни национално законодателство и какви промени се налагат – на конституционно или на законово ниво.*

*В статията се поддържа мнението, че пълноценното участие на Република България в изграждането на Европейската прокуратура по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията ще наложи промени само в действащото законодателство. Промени в Конституцията не са наложителни. Законите, които се нуждаят от промени са обособени в три групи. Първата група са устройствени актове – Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Закон за съдебната власт, Закон за МВР, Закон за ДАНС, Закон за превенция и борба с корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Втората група са актове на наказателното законодателство – Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс, Закон за СРС, Закон за европейската заповед за арест. И могат да се обособят и трета група други актове – законите за държавния бюджет за съответната бюджетна година, Закон за защита на личните данни, Закон за адвокатурата, Закон за правната помощ и др.*

## **Ключови думи**

*Европейска прокуратура, национално законодателство, Конституция на Република България*

## Развитие на идеята за Европейска прокуратура, причини за създаването ѝ и регламентиране на компетентността

Преди година (8 юни 2017 г.) в Съвета по правосъдие и вътрешни работи представители на 20 държави членки, сред които и Република България, постигат политическо съгласие за създаването на Европейска прокуратура чрез засилено сътрудничество. Идеята за създаването ѝ е сред най-дискутираните теми в Европейския съюз, след като Договорът от Лисабон въведе понятието за европейски прокурор в първичното право на ЕС и заложи правната основа за създаването на този орган.

Идеята за Европейска прокуратура намира опора обаче далеч преди реформата от Лисабон, още в процеса *Corpus Juris* когато група експерти под ръководството на Комисията започва през 1997 г. обсъждане на проект за по-задълбочено хармонизиране на материалното и процесуално наказателно право с цел защита на финансовите интереси на Съюза. Конкретни предложения за организацията и функционирането на бъдещата Европейска прокуратура са зложени след това в издадената от Европейската комисия през 2001 г. Зелена книга за защита финансовите интереси на Общността и създаването на Европейска прокуратура. Последващи предложения в тази насока са представени в публикуваното през май 2011 г. Съобщение на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и административните разследвани. (Панайотов, 2012: 252-265)

Още с лансиране на идеята за създаването на Европейска прокуратура в *Corpus Juris*, редица държави членки и практикуващи в сферата на наказателното право специалисти, отричат необходимостта и ползата от подобна институция (Панайотов, 2012, Тонева, 2017).

От друга страна, ефективни мерки за борба с престъпления срещу финансовите интереси на Съюза са несъмнено наложителни, в контекста на растящия размер на щетите срещу бюджета на ЕС в следствие на измами. Загубите за бюджета на Съюза, причинени от измами, възлизат, според официални данни, на около 500 млн. евро годишно (Commission Annual Reports of 2011 and 2012 on the protection of the European Union's financial interests), като може да се предполага, че реалната обща стойност на тези щети е значително по-голяма. При това, едва под 10 % от общия размер на загубите се възстановява от извършителите на престъплението (Европейска комисия, 2013). Правомощията на Европол и Евроюст в тази област са ограничени до координация и подпомагане обмена на

информация по отношение на осъществяването на наказателния процес в отделните държави, а тези на ОЛАФ – до административни проверки, които едва с промени от 2017 г. в НПК имат характер на разследвания. В крайна сметка, окончателното решение за предприемане на последващи действия от областта на наказателното право остава в компетентността на националните държави и техните правораздавателни органи.

Проектът за „Европейска прокуратура“ навлиза в нов етап с публикуването на 17 юли 2013 г. на предложение от Европейската комисията за регламент за създаване на Европейска прокуратура (предложението) и с последвалия го междуинституционален дебат в ЕС. Целта на предложението е да се създаде последователна и по-ефективна система на общностно ниво за разследвания, повдигане и поддържане на обвинения за престъпления, които засягат финансовите интереси на Съюза. Предложението на Комисията залага на децентрализирана прокурорска служба с централно ръководство, интегрирано в националните системи посредством европейски делегирани прокурори. Европейската прокуратура следва да има изключителна компетентност да разследва, повдига и поддържа обвинение по престъпления срещу финансовите интереси на Съюза и да разполага с единни разследващи правомощия в ЕС. Известен набор от процесуални гаранции на ниво на Съюза е предвиден в предложението за защита на засегнати от дейността на Европейската прокуратура лица.

### **Компетентност на Европейската прокуратура съгласно Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура**

На 31 октомври 2017 г. беше публикуван в Официален вестник на Европейския съюз и влезе в сила на двадесетия ден след това Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (чл. 120, § 1). В следващите години до 2020 г., предстоят подготвителни дейности за конституиране на Европейската прокуратура и създаване на организация и условия за функциониране на структурата на национално и европейско ниво. Очаква се Европейската прокуратура да започне да функционира пълноценно през 2022 г.

Европейската прокуратура е наднационален орган на ЕС, който се

характеризира с висока степен на взаимодействие между правото на ЕС и националното право на участващите държави. Този орган има смесен характер и се състои както от европейски прокурори (централно ниво), така и от национални прокурори (децентрализирано ниво). Регламентът предвижда службата на европейската прокуратура да има едно централизирано звено от Главен прокурор и двама заместници. Орган на централно ниво е и Колегиумът, който се състои от Европейския главен прокурор и по един европейски прокурор от всяка държава членка. Колегиумът ще се занимава със стратегически въпроси, но той назначава и делегираните прокурори на всяка държава членка по предложение на Европейския главен прокурор. Чрез тях ще се осигури ефективна връзка между националните правораздавателни органи и европейската прокуратура. Разследването, повдигането на обвинение и поддържането му в националния съд се извършват от делегираните национални прокурори от името на европейската прокуратура, а функциите си на национални прокурори те изпълняват доколкото не им пречат на ангажиментите към европейското разследване. Европейската служба ще може да изземва от националните прокуратури всяко разследване, което касае възможни финансови щети за ЕС, както и да дава директни нареждания на българския делегиран прокурор за провеждане на разследването.

Във всяка отделна държава ще има поне по двама или повече делегирани прокурори, които остават да работят на националните си позиции, като ще съвместяват и работата си като европейски прокурори. Делегираните прокурори ще бъдат номинирани от правителствата на държавите членки, които подкрепиха създаването на новата служба, и ще имат мандат от пет години и с право на подновяване. Колегиумът ще може да отхвърля кандидатури, ако не отговарят на условията - да са активни членове на прокуратурата или съдебната власт в държавите членки, които са ги номинирали (т.е. ще могат да са и съдии и следователи), тяхната независимост да е извън съмнение и те да притежават необходимата квалификация и съответния практически опит в своите национални правни системи. Колегиумът ще може и да освобождава делегираните прокурори, ако сметне, че те нямат качества за работата или са извършили тежко нарушение. Същевременно делегиран прокурор не може да бъде освободен от държавата членка, нито тя да предприеме дисциплинарни действия спрямо него без съгласието на европейската прокуратура.

Европейският главен прокурор носи пълна отговорност за работата

на институцията, като в случай на неизпълнение или тежко провинение Европейският парламент, съветът и комисията могат да сезират Съда на ЕС с искане за отстраняването му. Същата процедура следва да се прилага за освобождаване от длъжност на европейските прокурори.

Европейската прокуратура се изгражда на принципите на субсидиарност и пропорционалност при споделена компетентност с държавите членки. В съответствие с принципа на субсидиарност борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, може да се осъществява по-добре на равнището на Съюза предвид нейните обхват и последици. Понастоящем наказателното преследване на престъпления срещу финансовите интереси на Съюза е изключително и само в ръцете на органите на държавите членки на Европейския съюз. Невинаги това положение способства за постигането на поставената цел в достатъчна степен. Чрез създаването на Европейска прокуратура и предвид различията при наказателното преследване на извършените престъпления срещу финансовите интереси на Съюза, а и поради факта, че Европейската прокуратура ще разполага с компетентност да преследва наказателно тези престъпления, да могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в чл. 5 от ДЕС.

В съответствие с принципа на пропорционалност (чл. 5 ДЕС), Регламентът не надхвърля необходимото за постигането на целите и гарантира, че въздействието му върху правния ред и институционалните структури на държавите членки предполага възможно най-малка намеса.

Регламентът предвижда система на споделена компетентност между Европейската прокуратура и националните органи в борбата с престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. Идеята за изключителната компетентност на Европейската прокуратура, на която беше застъпница ЕК, е изоставена и на нейно място е възприет принципът на споделена компетентност между Европейската прокуратура и националните власти. Тази споделена компетентност се основава на правилото, че се изема дело от компетентността на националните органи от Европейската прокуратура. Европейските прокурори и делегираните европейски прокурори имат предимство пред националните прокурори при разследване, събиране на доказателства и повдигане на обвинение. Създава се необходимост от сътрудничество и съдействие между европейските прокурори и националните органи по разследване. Запазва се правилото, че съдия по европейското правило е националният съдия.

## **Последици от присъединяването на Република България към засиленото сътрудничество за създаване на Европейската Прокуратура**

Правните последици от участието на Република България в изграждането на Европейската прокуратура следва да се осъществяват на основата на основните конституционни принципи на правовата държава и разделение на властите. Съгласно чл. 4, ал. 3 от Конституцията Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. В този смисъл присъединяването на Република България към засиленото сътрудничество за създаване на Европейската Прокуратура е стъпка в развитието на Съюза.

Конституционният съд на Република България в Решение № 7 от 2018 г. се придържа към разбирането на Съда в Люксембург, че Учредителните договори създават самостоятелна правна система, със специфична природа. Именно защото се основава на трансфера на правомощия от държавите членки към Съюза, като акт на предоставянето им за упражняване чрез неговите институции, съюзният правен порядък сам определя своето действие. Въплъщение на тази специфична природа са основополагащите принципи на предимство, универсална приложимост и директен ефект на правния ред на Съюза, по отношение на националния правен ред, извлечени от СЕС в неговата практика, която обвързва както институциите, така и държавите на Съюза. Съществено значение има разбирането на СЕС, че правният ред на Общностите/Съюза не е външен, а е интегриран в правните системи на държавите членки, което задължава националните юрисдикции да прилагат съюзното право.

Съгласно чл. 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страна и имат предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, които им противоречат (първично право). Това се отнася и за всички актове на общностното право (вторично право), вкл. и за регламентите (чл. 249, § 2 ДЕО и чл. 288, §2ДФЕС).

Предимството на вторичното европейско законодателство пред националните норми поражда необходимост от поставяне на въпроси за бъдещи промени в законодателството на Република България при изпълнение на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Такъв

въпрос, *на първо място*, е за назначаване, освобождаване и дисциплинарно наказване на европейски прокурори и делегирани европейски прокурори от Република България. Член 13, § 2 от Регламентът предвижда, че във всяка държава членка има двама или повече европейски делегирани прокурори. Европейският главен прокурор, след провеждане на консултации и постигане на съгласие със съответните органи на държавите членки, одобрява броя на европейските делегирани прокурори, както и функционалното и териториално разпределение на компетентностите между европейските делегирани прокурори във всяка държава членка. По предложение на европейския главен прокурор колегията назначава европейските делегирани прокурори, посочени от държавите членки (чл. 17, § 1, Регламент (ЕС) 2017/1939).

Колегията на ниво ЕС освобождава от длъжност европейски делегиран прокурор, ако установи, че той вече не отговаря на изискванията по § 2 на чл. 17, не е в състояние да изпълнява задълженията си или е виновен в извършването на тежко нарушение.

Член 17, § 4 предвижда, че „ако държава членка реши да освободи национален прокурор, който е бил назначен за европейски делегиран прокурор, или да предприеме дисциплинарни действия срещу него на основания, които не са свързани с отговорностите му съгласно Регламента, преди да предприеме действията, тя уведомява европейския главен прокурор. Държава членка не може да освобождава европейски делегиран прокурор или да предприема дисциплинарни действия срещу него на основания, свързани с отговорностите му съгласно Регламента, без съгласието на европейския главен прокурор. Ако европейският главен прокурор не даде съгласие, съответната държава членка може да отправи искане към колегията да преразгледа въпроса.“

На *второ място*, дискусии може да предизвика дейността по разследване на престъпления, извършени на територията на Република България, от български граждани или престъпните последици са настъпили на територията на държавата. Конституцията предвижда, че прокуратурата (чл. 127, т. 2) и следствените органи (чл. 128) осъществяват разследване по наказателни дела. А кои други органи осъществяват разследване по наказателни дела се определя със закон и това са Закона за МВР и НПК. Особености има при разследване на лица с имунитет, които са граждани на Република България. Когато разследването на Европейската прокуратура е свързано с лица, които съгласно националното право са защитени с имунитет и имунитетът блокира провеждането

на конкретното разследване, европейският главен прокурор отправя писмено мотивирано искане за отнемането на имунитета съгласно установените в националното право процедури (чл. 29 от Регламента). Когато разследването на Европейската прокуратура е свързано с лица, които съгласно правото на Съюза, и по-специално Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, са защитени с привилегия или имунитет и привилегиите или имунитетът възпрепятстват провеждането на конкретното разследване, европейският главен прокурор отправя писмено мотивирано искане за отнемането на привилегиите или имунитета съгласно установените от правото на Съюза процедури.

На *трето* място, може да бъде поставен въпрос за взаимодействие на европейските прокурори с националните органи, вкл. и правоприлагащите, защото в Регламента не се предвиждат общи процесуални правила. Минимална „процесуална хармонизация“ е предвидена в разпоредбата на чл. 30 от Регламента. Държавите, участващи в Европейската прокуратура, се задължават да предвидят възможност за извършване на определени процесуално-следствени действия за всички престъпления, наказуеми с минимум 4 г. лишаване от свобода. Този кръг от процесуално-следствени действия включва претърсване на помещения, изземване на предмети и документи, прихващане на далекосъобщения, контролирана доставка, събиране и съхраняване на компютърни информационни данни и др. Условието за прилагането на тези действия е да няма друг по-лек процесуален способ за събиране на съответните доказателства. Изпълнението на това задължение е оставено в ръцете на националните власти на участващите държави в създаването на Европейската прокуратура и ще се наложи взаимодействие и сътрудничество между европейските прокурори и делегираните европейски прокурори с националните прокурори, с разследващите органи (следователи, разследващи полицаи, разследващи митничари), с други национални органи и служители, които имат правомощия при разкриване на престъпления (ДАНС, ДАТО, Комисия за противодействие и борба с корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество и др.).

Регламентът въвежда някои особености на съдебната фаза на наказателния процес с участието на европейски прокурори. Компетентен съд е съответният национален съд в държавата, чийто Европейски делегиран прокурор е провел разследването. Постоянната камера, обаче, може да определи делото да бъде подсъдно на съд на друга държава. В случай на конфликт за компетентност, решението се взема от Постоянната камера.

Европейският делегиран прокурор участва в съдебната фаза на производството до приключването му на всички инстанции с влязла в сила присъда / решение. По въпроса за допустимостта на доказателствата Регламентът вменява на националния съд задължение да не отхвърля доказателства само защото са събрани по правилата на друга държава и в друга държава. По отношение на правата на обвиняемото лице / подсъдимото лице се прилагат нормите на националното наказателно процесуално право. Наред с това, в Регламента са въведени и европейски стандарти за защита на правата на обвиняемия чрез позоваване на редица директиви в тази област, напр. на правото на превод, на достъп до материалите по делото, на достъп до адвокат и до трето лице при задържане и др.

На *четвърто* място, за българската държава ще възникнат финансови ангажименти на сътрудничеството при функциониране на Европейската прокуратура. Тези финансови задължения следва да бъдат реализирани чрез Закона за държавния бюджет за съответната бюджетна година поне в два аспекта. На първо място, Министерският съвет трябва да информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до финансовите задължения (годишната вноска на Република България към ЕС), произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз (чл. 105, ал. 3 Конституция). И на следващо място, участието на България в изграждането на Европейската прокуратура трябва да бъде отразено и в бюджетите на съдебната власт и на другите национални органи, които ще си сътрудничат с европейските прокурори и делегираните европейски прокурори.

И на *пето* място, законосъобразността на процесуалните актове на Европейската прокуратура, които пораждаат правни последици спрямо трети лица, ще подлежат на съдебен контрол от националните съдилища. Когато националните съдилища осъществяват контрол за законосъобразност на тези актове, те ще се ръководят от нормите на правото на ЕС, специално от Регламента за Европейска прокуратура, както и от националното право, доколкото въпросът не е уреден в Регламента. Съдът в Люксембург ще е компетентен за преюдициални запитвания относно валидността на процедурен акт на Европейската прокуратура, когато въпросът за валидността е повдигнат пред национален съд или трибунал на основание на правото на ЕС. Съдът на ЕС е компетентен и при преюдициални запитвания относно тълкуването на отделни разпоредби на Регламента за Европейската прокуратура.

4. Необходимост от промени в националното законодателство по-

ради участие на България в изграждането на Европейска прокуратура

При подготовка на бъдещи промени в националното ни законодателство трябва да се стъпи на основополагащото разбиране, че „никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му“ (чл. 5, ал. 3 Конституция) и че не се допуска два пъти да бъде търсена наказателната отговорност за едно и също престъпление.

Така представените накратко примерни въпроси не налагат необходимост от промени в Конституцията на Република България при изпълнение на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Това е поради „отворения“ характер на Конституцията като нормативен акт. Съществуващата конституционна уредба спомага за активното участие на Република България при структуриране на Европейската прокуратура.

Пълноценното участие на Република България в изграждането на новата служба ще наложи промени в действащото ни законодателство. Според мен наложителни са допълнения в *устройствените актове* (Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Закон за МВР, Закон за ДАНС) и преди всичко в Закон за съдебната власт, защото компетентна да назначава, повишава, премества, налага дисциплинарни наказания и освобождава от длъжност прокурори в Република България е Прокурорската колегията на Висшия съдебен съвет (чл.130а, ал. 4 и ал. 5 от Конституцията). Необходимостта се налага поради синхронизиране на компетентността относно правния статус на делегираните европейски прокурори и реда за посочване от Република България чрез Прокурорската колегия.

Предложения за допълнения могат да бъдат направени относно *финансовото законодателство* – Закон за публичните финанси, Закон за вътрешния одит в публичния сектор, Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закон за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове.

Промени са наложителни и в *наказателното ни законодателство* (Тонева, 2017:260) и широкия смисъл на думата. Към Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, трябва да добавим Закон за СРС, Закон за европейската заповед за защита, Закон за европейската заповед за разследване, Закон за екстрадицията и европейската заповед за арест, Закон за изпълнение на наказанията и задържането

под стража и Закон за превенция и борба с корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (относно конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност).

Съответни промени ще се наложат при защитата на правата на участниците в наказателните производства (Закон за защита на личните данни, Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство) и пълноценна реализация на правото им на защита във всяка фаза и стадий на наказателния процес (Закон за адвокатурата, Закон за правната помощ).

### **Заклучение**

Създаването на Европейска прокуратура е крачка в развитието на наказателното право на ЕС и опит за създаване на европейско наказателно право. Лисабонският договор дава юридическа възможност за такова развитие. Дали ще бъдем свидетели на не само на хоризонтална, но и на вертикална интеграция в ЕС зависи както от парламентите и правителствата на държавите членки, така и от гражданите.

# МИГРАЦИЯТА КАТО ЛАКМУС: ОБЩАТА ЕВРОПЕЙСКА СИСТЕМА ЗА УБЕЖИЩЕ И БЪДЕЩЕТО НА ЕС

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

„Кризата с бежанците показва слабостите в общата европейска система за убежище. Няма съмнение, че нуждаещите се от защита трябва да продължат да я получават и че не трябва да поверяват живота си на контрабандистите на хора. Но настоящата система не е устойчива“

*Франс Тимерманс,*  
*първи заместник-председател на Европейската комисия*

„Мобилността на хората ще бъде присъща характеристика на 21-ви век. За да се справи с това предизвикателство, Европа трябва да създаде стабилна и ефективна обща европейска система за убежище, която включва системата от Дъблин и е справедлива за държавите членки, гражданите на ЕС, мигрантите и държавите на произход и на транзитно преминаване“

*Димитрис Аврамопулос,*  
*Комисар по въпросите на миграцията и вътрешните работи*

С тези думи на Франс Тимерманс и Димитрис Аврамопулос на 6 април 2016 г. Европейската комисия дава начало на процеса на реформа на общата европейска система за убежище. Той е отключен от така наречената мигрантска криза от 2015-2016 г. По оценка на самите Европейски институции най-мащабната бежанска вълна към Европа за последните десетилетия оказва натиск върху значителен брой държави членки, но и върху Европейския съюз като цяло. Ситуацията ясно показва слабостите на Дъблинската система, а различното третиране на тър-

сещите закрила в отделните държави изостри проблема с незаконните вторични движения (Европейска комисия, 2016).

Макар и вълната от търсеци закрила от 2015 г. да е най-голямата след 90-те години, статистиката показва, че броят на пристигналите далеч не би трябвало да представлява толкова голяма тежест за Европейския съюз. Това дава основание на мнозина, сред които и генералния директор на Международната организация по миграция, да подчертават, че става дума не толкова за бежанска и/или мигрантска криза, колкото за “спешна” ситуация, изискваща бързи политически действия (Swing, 2018).

Няма да е пресилено, ако наречем ситуацията и криза на солидарността – от една страна между държавите-членки, от друга – като проява на засилващите се ксенофобски тенденции сред част от гражданите на Европейския съюз особено в държавите от Източна Европа. Скорошно нарочно издание на Евробарометър показва, че само 10 % от унгарците, 13 % от българите, 21 % от поляците са готови да имат имигрант за приятел (Special Eurobarometer, 469).

Миграцията винаги е била сред най-афективните политики (Кръстева, 2014), трудно сравнима с останалите, поради особената си специфика. Балзак и Карера добавят, че политиките в тази област: “*са вероятно най-динамичните, чувствителни и горещо оспорвани. Бидейки важна част от националния суверенитет, те са натоварени с национални страхове, съперничаещи си идеологии и политически чувствителности*” (Balzack and Carrera 2013:1 в Кръстева 2014). Парадоксално именно поради това миграцията се превръща в ключов елемент в европейската политика и в смисъла на *policies*, и в смисъла на *politics*.

В настоящия текст проследявам развитието на Общата европейска система за убежище като част от генезис на европейската миграционна политика. От една страна, защото именно предоставянето на международна закрила е сред онези ценности и разбирания, които нареждат неоспоримо Европейския съюз сред задаващите стандарти по отношение на защитата на човешките права. От друга, обаче, неспособността му да реагира дори по този фундаментално ценностен въпрос единно и изграждайки обща система е показателен за редица от основните проблеми на Европейския съюз. В този смисъл миграцията се явява своеобразен лакмус за неговото състояние и за бъдещето му.

## Генезисът на Общата европейска система за убежище

Няма как анализът на генезиса на Общата европейска система за убежище да бъде изваден от контекста на еволюцията на европейската миграционна политика като цяло. Две двойки диаметрално противоположни тенденции са определящи за този процес. Първата Анна Кръстева резюмира като “*радикално различно третиране на миграцията вътре и навътре към ЕС*” (Кръстева, 2014). Втората е свързана с противопоставянето между сектортарните аргументи и демографските и икономически реалности в Европейския съюз.

Мобилността е дълбоко залегнала в европейската идея, ето защо не е изненадващо, че още с Римските договори и със създаването на Европейската икономическа общност темата макар и бегло се появява на сцената - в чл. 3 се каза, че Общността трябва да вземе мерки по отношение на влизането и движението на хора (Meyerstein, 2005).

В тези първи години движението на хора се регулира най-често по силата на двустранни договори и споразумения. Развитието на икономиките на държавите след войната, в периода на така наречените “Тридесет славни” предполага и значителните миграционни вълни. Много често изследователите определят този период като *laissez-faire* политика в тази област (Martiniello, 2006) или като минимална миграционна политика (Geddes, 2003).

Петролната криза от 1973-74 г. и последиците от нея, като че ли извеждат на преден план необходимостта от намирането на общ подход по отношение на миграцията. Реално, за пръв път въпросите за миграцията се поставят в общ европейски контекст през 1975 г. в Доклада Тиндемманс, появил се след провелата се предходната година в Париж срещата на върха. Темата отново привлича внимание след срещата на Европейския съвет през 1984 г. във Фонтенбло, на която се дискутира премахването на контрола по вътрешните граници (Кръстева, 2014). След 1985 г. миграцията се превръща в особено важна за Европейски съюз тема, като през същата година се появяват така наречените Насоки за политики в областта на миграцията на Общността (European Commission, 1985). Този процес е тясно свързан и с появата на Шенгенското споразумение от същата година между правителствата на Белгия, Германия, Франция, Люксембург и Нидерландия.

Мнозина изследователи, сред които Гедес, определят периода след 1986 г. до подписването на Договора от Маастрихт през 1993 г. като пе-

риод на неформално междуправителствено сътрудничество. Именно тогава, през 1990 г., се подписва и Дъблинската конвенция, която по-късно се превръща в основата на Общата европейска система за убежище. Интересно е да се подчертае, че макар и подписана от дванадесетте държави-членки, процесът на ратификация на конвенцията отнема цели седем години и тя реално влиза в сила едва през 1997 г (Кръстева, 2014).

С договорът от Маастрихт миграционната политика е включена в общностната рамка в трети стълб на междуправителственото сътрудничество. Определяни като периода на формално сътрудничество между правителствата (Geddes, 2003), именно в годините между Маастрихт и Амстердам, с които се поставя началото и на последния период предложен от Гедес – този на комунитаризацията, изкрystalизират двете диаметрално противоположни тенденции - стимулиране и отпадане на пречките пред движението на гражданите на държавите-членки, а на по-късен етап европейски граждани, и все по-рестриктивно управление на миграцията на гражданите на трети държави.

През 1999 г. се провежда срещата в Тампере, чиято цел е да оцени резултатите и да начертае бъдещето развитие след договора от Амстердам. Крайната цел е създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Тази среща се разглежда като повратна точка в развитието на европейската миграционна политика, като според някои изследователи тя поставя край на доктрината за “крепостта Европа” (Juss, 2005). Всъщност, обаче, секретираият подход е облечен в нови термини – програмата от Тампере въвежда концепцията за сътрудничеството със страните на произход. Идеята е традиционният контрол на границите да бъде „изнесен“ извън Европейския съюз в основните страни донори на мигранти и тези на транзит, а сред мерките намират място такива свързани с борбата с причините за миграцията. Тази тенденция за екстернализация и до днес е разглеждана като един от възможните сценарии за развитието на политиките в областта, като Европейския съюз все повече разчита на партньорства с трети държави за ограничаване на миграционния натиск.

С програмата от Тампере обаче се поставя и началото на Общата европейска система на убежище. Макар и целта да е първо да се хармонизират националните политики и след това да се въведе обща европейска система, реално общностните компетенции са прекалено малко, за да се стигне да подобен резултат.

Атаките от 11 септември 2001 г., са истинската повратна точка в процеса на секуларизация на европейската миграционна политика, макар подобни тенденции да се наблюдават и преди това. Започват да се прилагат все повече рестрикции по отношение на влизанията в ЕС, в това число и по отношение на даването на убежище (Baylis 2008, Chou 2009, Boswell 2007). В този контекст през 2003 г. е приет Дъблинският регламент, който замества конвенцията. През същата година реално започва да действа и системата EURODAC – общата база данни за пръстови отпечатаци. Същевременно, едно от ясните проявления на дихотомията сигурност-демография е приемането на европейската синя карта – механизъм целящ привличането и улесняването на високо-квалифицирани мигранти, които да подпомогнат нуждите на пазара на труда на Европейския съюз.

Почти веднага след приемането на Дъблинския регламент става ясно, че той няма да изпълни целите си. Критиките от страна на експерти са многобройни. В доклад на една от основните организации работещи в областта от 2006 г. се посочва, че регламентът е погрешен в своята същност, че държавите-членки не съумяват да изпълнят целите му, както и че той се основава на погрешната презумпция, че независимо в коя държава-членка лице, търсещо закрила подаде молба тя ще бъде третирана идентично (ECRE 2006).

Самите европейски институции също така не са доволни от напредъка в областта на изграждането на Обща европейска система на убежище. В резолюция от 2006 г. Европейския парламент изразява *“твърдото си убеждение, че докато не бъде постигнато задоволително и съществено равнище на закрила навсякъде из Европейския съюз, Дъблинската система винаги ще води до незадоволителни резултати едновременно от техническа и хуманна гледна точка, и лицата, търсещи убежище, ще продължават да имат валидна причина за подаване на своите молби за предоставяне на убежище в конкретна държава-членка, така че да могат да се ползват от най-благоприятната национална процедура за вземане на решения”* и *“твърдото си убеждение, че при липсата на същинска обща европейска система за предоставяне на убежище и на единна процедура Дъблинската система ще продължи да бъде несправедлива както за търсещите убежище, така и за някои държави-членки”* (Европейски парламент, 2008).

## Обща ли е общата европейска система за убежище?

Общата европейска система за убежище се основава на принципите на Женевската конвенция за статута на бежанците 1951 г. и протокола от Ню Йорк от 1967 г., с който отпадат така наречените географски и времеви клаузи. Съществено е, че всички държави членки са страни по двата документа и приемат основните принципи – определеното за бежанец, залегнало в член 1 на Конвенцията и принципа за *non-refoulement* (чл. 33), забраняващ насилственото връщане на лица, търсещи закрила на територия, на която тяхната сигурност не е гарантирана (Женевска конвенция за статута на бежанците, 1951).

Общата европейска система за убежище предполага наличието на минимални общи стандарти и процедури в държавите-членки, гарантиращи закрила на лицата, които имат нужда от нея. Същевременно са взети мерки за избягване на злоупотребите и вторичните движения, както и на така нареченото „пазаруване на бежанци“.

Реално първите стъпки от изграждането на общата европейска система за убежище се основава на четири основни документа:

- Директивата за определяне на стандарти, относно приемането на кандидати за международна закрила;
- Дъблинският регламент, определящ отговорната държава;
- Регламентът за EURODAC;
- Директивата относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила.

Трябва да бъде казано, че още в началните етапи на създаване на общата система е създаден финансов механизъм, който да подпомага държавите, които поемат най-голямата тежест, т.е. държавите по външните граници, както и за подкрепа на мерките за интеграция. На по-късен етап се предприемат мерки и за изграждане на институционален капацитет чрез Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, сред които цели е и подкрепата на държавите членки в процеса на хармонизация на процедурите.

Предполага се, че Лисабонският договор ще постави наистина солидна база за завършването на тази цел, като Европейската комисия дори предлага минималните стандарти да бъдат заменени с общи правила. В Зелената книга за бъдещето на Общата европейска система за убежище от 2007 г. Комисията подчертава, че е необходимо не само постигането на по-високи стандарти и равенство в представянето на

закрила на търсещите убежище, но и по-високото ниво на солидарност между държавите членки (Green Paper on the future Common European Asylum System, 2007). В същия дух през 2014 г. след няколко годишни преговори влиза в сила и Дъблин III, като се стига и да промени и в някои от останалите регламенти и директиви в областта.

Критиките към системата продължават както от страна на учени и неправителствения сектор, така и също и в рамките на самите европейски институции, като заключението на всички е, че ситуацията е далеч от изграждането на обща система.

Всъщност какво е общото в крайна сметка?

Двадесет години след Тампере нито имаме нова, нито обща европейска система за убежище, а множество национални такива (Wagner, 2008). Според експерти единственото общо реално са Дъблин и EURODAC (Wagner, 2008). Парадоксално, този единствен общ елемент в общата система обаче трябваше да бъде заобиколен, за да може Европейския съюз да се справи със ситуацията от 2015 г. – решението на германския канцлер Ангела Меркел временно да спре прилагането на Дъблин показва именно това.

Какво имаме сега на масата?

Към май 2018 г. има няколко предложения за реформа на Общата европейска система за убежище – едното на Европейската комисия (European Commission, 2016) се основава на принципа на Дъблин за първата държава, другото на Европейския парламент (European Parliament, 2017) – предлага система за разпределение. Предстои решение на Съвета, като предложение, търсецо компромис, е направило и Българското председателство. Противоположните лагери са очертани – държавите по външната граница предпочитат решение, което да намали тежестта върху тях. Държавите от Вишеградската група ясно заявяват и демонстрират нежеланието си да участват в схеми за разпределение. Все по-вечето различия между отделните държави-членки правят процеса на реформа изключително труден и дълъг. Реално, Българското председателство е поредното, което се опитва да приключи реформата. Следващото, австрийско, вече обяви приоритетите си и миграцията продължава да е сред основните посочени.

## А сега накъде?

Януари 2016 г. Доналд Туск заяви, че миграционната и бежанска криза е екзистенциално предизвикателство за ЕС (European Council, January 2016).

В направения през 2016 г. стандартен Евробарометър европейските граждани определят именно имиграцията като основното предизвикателство, пред което е изправен Европейският съюз в момента. Според отговорите на въпроса кои са главните източници на безпокойство за гражданите имиграцията – с 48 % - е най-често посочваният проблем.

Година по-късно призракът на миграцията все още броди из Европа и ще продължава да го прави и в оставащите месеци до изборите за нов Европейски парламент през 2019 г., а с много висока вероятност и след това.

В тази ситуация пречките пред изграждането на обща Европейска система за убежище стават все повече. Те, обаче, ясно очертават основните проблеми пред развитие и на Европейския съюз и възможните сценарии за неговото бъдеще. Бих се опитала да резюмирам няколко тенденции.

## Криза на солидарността

Особено активни в отричането на общите действия са държавите от така наречената Вишеградска четворка, въпреки че трудно би могло да се говори за пълно съвпадение между позициите и единство в тази група. Отказът им да приемат бежанци се тълкува от Брюксел и държавите от Западна Европа като доказателство за отказа им да приемат принципа за солидарност. Същевременно, макар и все повече обръщайки се към нелибералната демокрация в тези държави управляват легитимно избрани правителства. По този повод Иван Кръстев обобщава: *„Източна Европа, от своя страна, с право настоява, че императивът на солидарността не трябва да нарушава демократичния мандат, а това кой принадлежи към дадена общност, е екзистенциален въпрос, който може да бъде решаван само от демократично избрани правителства“* (Кръстев, 2016). Това разминаване в приемането на фундаментални за ЕС разбирания дава основание на Ивайло Дичев сполучливо да говори за *„Европа на две ценности“* (Дичев, 2017). Съставеното през юни 2018 г. правителство в Италия, обаче, също така заема ярки позиции за огранича-

ване на миграцията, като ситуацията с кораба „Аквариус“, спасил във водите на Средиземно море от удавяне над 600 мигранти, се превърна в причина за спор между няколко държави-членки. Същевременно, именно миграцията е и причина за разклащането на управляващата в Германия коалиция.

В този смисъл кризата на солидарността и различните скорости в ценностите, по определението на Ивайло Дичев, разделят Европейския съюз на различни лагери, но отчетливо разделят и самите европейски общества.

### **Неизбраните от никого vs избраните от „автентичния“ народ: Брюксел vs Белене**

Популистките лидери традиционно разглеждат трансфер на суверенитет към наднационални институции като заплашващ националната цялост и като канал за навлизането на чуждо влияние и чуждо население. В актуалната ситуация те все по-често инструментализират настроенията на част от граждани, като поставят под съмнение нуждата от търсенето и изграждането на общи европейски решения (Отова, Стайкова, 2018). Естествено тези тенденции се особено силни по отношение на миграцията и политиките в тази област.

Ян-Вернер Мюлер, известен изследовател на популизма, подчертава, че следвоенната логика в Европа и процесът на европейска интеграция в известна степен ограничава волята на народа чрез наднационални ограничения. Тази, по своята същност, антиготалитарна и антипопулистка логика, обаче прави Европа особено уязвима за политически актьори, които говорят от името на народа, срещу система, която ограничава участието му (Muller, 2016). Това води до допълнително отдалечаване на елитите от гражданите и дава основание на популистките лидери да претендират, че са единствените, които говорят от името на автентичния народ (Taggart, 2002). Също така Мюлер подчертава, че проблемът в ЕС е начинът, по който той отговаря на проблемите – технокрацията. *„Технокрацията твърди, че има едно единствено правилно политическо решение, а популизмът, че има една единствена автентична воля на народа“* (Muller, 2016). Отчетливо доказателство за това твърдение е квотното разпределение и реакцията на част от европейските лидери.

## Нормализация на популизма

Колкото по-малко ЕС и държавите членки са способни да произвежда адекватни *policies* в областта на миграцията, толкова по-актуална тя става в сферата на *politics*.

В емблематичен се превърна примерът постановление 208 от август 2016 г. за приемане на Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила. Според представители на националистическите партии постановлението е за интеграция не на чужденци, получили статут, а на нелегални имигранти: *„Има полусекретно постановление на МС за нелегалните мигранти. Това е, че на разни общини им се дава възможност да заселват нелегални мигранти“* (Джамбазки, 2016). Разбира се, в тези изказвания не липсват и обвинения, че това е политика, наложена от Брюксел или германския канцлер, с която правителството се съгласява: *„Това постановление, доколкото чувам, е квотното разпределение на Меркел“* (Джамбазки, 2016а). Създалият се „фронт“ срещу решението, в който се включиха освен националистите и представители на други партии като БСП, реално доказа как политиката (*politics*), не позволи правенето на политики (*policies*). Нито една община не се включи в програмата, а постановлението бе отменено от следващото служебно правителство, макар и самото то да прие текст, не различаващ се съществено от предходния.

## Миграцията като лакмус

В годините на развитие на Европейския съюз миграцията винаги е била особено чувствителна тема. Различният исторически опит, социален и икономически контекст възпрепятстват изграждането на обща миграционна политика. Държавите-членки трудно отдават, обаче, своя суверенитет по отношение на политиките за преминаване на териториалните им границите, а и за преминаването на въобразените граници на нацията. Прехвърлянето на прерогативи по отношение на политиките в областта е предпазливо. Дори по отношение на ценностно фундаментални въпроси като правото на убежище няма напредък в изграждането на наистина единна система.

Кризата от 2015 г. извади въпроса отново под светлините на прожекторите. Макар и много закъсняла и взета като решение *ad hoc* схе-

мата за релокация бе действително опит за общи действия в областта на миграцията от страна на Европейския съюз. Изпълнението ѝ обаче за пореден път доказва, че националните интереси вземат връх над идеята за солидарността, а че налагането на решения над легитимно избрани правителства единствено засилва негативните тенденции и популизма. Подобни наложени решения не ползват нито правата на търсещите закрила, нито тези на европейските граждани, а в крайна сметка не подпомагат и стабилността на самия Европейски съюз.

Реформата на Общата система за убежище за пореден път ще докаже доколко Европейският съюз е готов да тръгне към по-голяма интеграция, основана на справедливото разпределение на отговорностите между отделните държави-членки или ще се търсят други варианти, включващи регионални сътрудничества или засилване на тенденцията за запазване на националните предимства. Този въпрос е ключов и за самото съществуване на ЕС и затова по какъв път той ще се развива оттук нататък.

## Библиография

- Кръстева (2014) *От миграция към мобилност: политики и пътища*. София: Нов български университет
- Baylis, E. A. (2008). National Security and Political Asylum. In d'Appollonia, A. C. And Reich, S. (eds.). *Immigration, Integration, and Security. America and Europe in Comparative Perspective*, pp. 164–180. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Boswell, C. (2007). *Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 45: 589–610
- Chou, M-H. (2009). *The European Security Agenda and the 'External Dimension' of EU Asylum and Migration Cooperation. Perspectives On European Politics And Society* Vol. 10, issue 4, pp. 541–599.
- Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: SAGE Publications Ltd.
- Juss, S. S. (2005). *The Decline and Decay of European Refugee Policy*. Oxford Journal of Legal Studies (Winter 2005) 25 (4), pp. 749–792.
- Martiniello, M. (2006). The new migratory Europe: Towards a proactive immigration policy? In Parsons, C. A. & Smeeding, T. M. (eds.). *Immigration and the Transformation of Europe*, pp. 298–326. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyerstein, A. (2005). *Returning the Harmonization of EU Asylum Law: Exploring the Need for an EU Asylum Appellate Court*. California Law Review, vol. 93:1509, issue 5, pp. 1509–1555.
- Muller, J-W. (2016) *What is populism?*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press

- Penninx, R. (2013). International Migration and Multilevel Governance in Europe. In Bilger, V., Klingmair, S. and Hofmann, M. (eds.). *10 Observations on the Future of Migration. Costs, Benefits and Policy Responses. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, pp. 109–124. Vienna: ICMPD.
- Taggart, P. (2002) Populism and the Pathology of Representative Politics. In Meny Y.& Surel Y. (eds) *Democracies and the Populist Challenge*. Palgrave

## Доклади

ECRE Annual Report 2006, <https://www.ecre.org/annual-report-2006/>

## Документи

Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32013L0033>

Женевската конвенция за статута на бежанците, <http://refugees.farbg.eu/sbornik-po-bejansko-pravo/normativni-dokumenti/jenevska-konvencia/>

Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативно-управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>

Резолюция на Европейския парламент от 2 септември 2008 г. относно оценката на дъблинската система, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

Съобщение за медиите. Комисията представя варианти за реформиране на общата европейска система за убежище и за разработване на безопасни и законни възможности за миграция в Европа, Брюксел, 6 април 2016 г., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1246\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_bg.htm)

Green Paper on the future Common European Asylum System 2007, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-07-229\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-229_en.htm)

Guidelines for a Community policy on migration Commission communication transmitted to the Council on March 1985, <http://aei.pitt.edu/1256/>

Integration of immigrants in the European Union. Special Eurobarometer 469. <http://>

ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2169

Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) 2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>

Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the outcome of the December European Council, 19.01.2016 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/01/19/tusk-december-euco-report-european-parliament/>

Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person(recast), 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+PDF+V0//EN>

## Медии

Джамбазки, Ангел, 10.10.2016, FrogNews, *Има секретно постановление на МС за мигрантите*, <https://frognews.bg/novini/djambazki-ima-sekretno-postanovlenie-migrantite.html>

Джамбазки, Ангел, 10.10.2016 а, Btv, *Нелегалните мигранти не трябва да бъдат връщани и заселвани у нас*, <https://btvnovinite.bg/bulgaria/obshtestvo/angel-dzhambazki-nelegalnite-migranti-ne-trjabva-da-badat-vrashtani-i-zaselvani-u-nas.html>

Дичев, Ивйало 14.03.2017., *Европа на две ценности*, [http://www.dnevnik.bg/analizi/2017/03/14/2934116\\_evropa\\_na\\_dve\\_cennosti/](http://www.dnevnik.bg/analizi/2017/03/14/2934116_evropa_na_dve_cennosti/)

Кръстев, Иван 22.06.2017, *Трудният избор пред централна Европа: Макрон или Орбан?*, <http://kultura.bg/>

Swing, William Lacy, 12.02.2018, *IOM chief: There is no migration crisis but a political emergency*, Euractive, <https://www.euractiv.com/section/development-policy/interview/mon-iom-chief-there-is-no-migration-crisis-but-a-political-emergency/>

Wagner, Martin, 16.04. 2008, *Expert Voice: What remains 'common' in the "European Asylum System" if Dublin fails?*, ICMPD, <https://www.icmpd.org/news-centre/news-detail/expert-voice-what-remains-common-in-the-european-asylum-system-if-dublin-fails/>

# BETWEEN PROMISE AND DELIVERY – FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EU

*Ass. Prof. Jovan Andonovski  
“Goce Delcev” University, Macedonia*

## ***Abstract***

*This year we are marking the eleventh year of the establishment of the EU Agency for Fundamental Rights. Since there is too much wrong out there, marking is the proper term instead of celebrating the anniversary. Human and fundamental rights are on the pedestal of the European Union and we have to admit that a lot has been done. However, facing the future, still needs to be done. The aim of this article is to indicate the current state of play and to propose ideas for the future role of the FRA (Fundamental Rights Agency), consistency in application of the Charter of fundamental rights of the EU, as well as commitment and communication of the importance of the human rights and freedoms. The specific goal of this article is to bring closer the fundamental rights framework in principle and fundamental rights outcomes in practice.*

## ***Keywords***

*human rights, Agency for Fundamental Rights, EU, law*

## **Accelerating European Union**

Recently I participated in a public event where one eminent academician from Bulgaria was giving lecture on Europe's center and periphery. While explaining the stages of development of the European Union, the ongoing debates on EU's future crossed over my mind. There are plenty of ideas but only few are rational and accepted. Europe on two or different (several) speeds, EU targeted competition, Concentric circles of European nations, etc. It is normal to debate about the EU's future and development. It concerns all of us. But, what made me think about the EU's state of play and future was the conclusion of the lecturer: "In this

debate we forget about the values of Europe and why EU was created: freedom, peace, democracy, equality, rule of law, human rights...”

EU is constantly changing and we have to accept the changes. It is changing on several levels: institutionally, politically, economically and geographically. Starting from the endmost point, in the last one or two decades, EU expanded its territory by accepting new Member States and promised the EU future for many European countries when they become ready to join the EU family. Consequently, the EU market has grown in capital, goods, services, consumers and labor. Politically, EU is covering a larger area and it is about to grow but also, it is playing crucial role in terms of peace and stability. Last but not least, institutionally, EU hasn't reached the peak. And, instead of quantifying the EU we should never forget the above-mentioned EU values.

2017 was a year that marked a double anniversary: sixty years since the creation of the European Community and ten years since the establishment of maybe one of the most important but non-political institutions of the Union – the Fundamental Rights Agency. These anniversaries are a clear demonstration that EU's evolution from a dominantly economic organization to a political one and to one in which respect of human rights is a basic pillar of law and policy. They also reflect the fact that the EU is not just a union of states, but a union of people, granting rights to citizens and individuals.

At the same time, the past decade witnessed fundamental rights challenges that have not just persisted, but in many areas, such as migration, asylum and data protection – have grown more pressing. Despite the many pledges the EU and its Member States have made over the last ten years and more, the fundamental rights system itself has been increasingly under attack.

## **Fundamental Rights Agency 1.0**

The Treaty of Rome, signed in March 1957, mostly focused on the economic integration, but, it did leave the door open for commitment to fundamental rights, with reference to an “accelerated raising of the standards of living” and the introduction of the principle of equal pay for women and men (European Communities, 1957). It took thirty five years, with the Treaty on European Union (the so-called Maastricht Treaty) to include the first provision to highlight the importance of respect for fundamental rights, stating that the “Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the

European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms” (European Communities, 1992).

It took a new century to have the next milestone – the Charter of Fundamental Rights of the European Union, tracing the path for the EU to take more outspoken stance on fundamental rights (Toggenburg, 2014). The mosaic would have missed some parts if there was no specialized body for human rights protection and advocacy. As a specialized independent body, established in March 2007, the Fundamental Rights Agency (FRA) was established to demonstrate the will and dedication of the EU to place the fundamental rights on the pedestal.

Why was the FRA established? There was no opposition to the need to create an agency for promotion and protection of fundamental rights, since there was a clearly identified need to have an institutional funnel. Simply, it was an echo of the strong voices alarming about the existence of striking gaps in the protection of fundamental rights among the Member States. It was difficult to identify who is responsible on the EU level for protection and promotion of human rights in general. The origin of the “human rights agency” dates from 1998, as a *monitoring* agency. Philip Alston and J. H. H. Weiler made the proposal in a study prepared for the *comite des sages* that issued the report entitled: “Leading by example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000” (Alston and Weiler, 1998). In this study, the two authors proposed a monitoring agency without offering particular details. The outcome of this study was to identify the need of institutional solution that will provide and collect information related to fundamental rights in relation to legislative and policy-making process. In late 2003, the Report was launched on a meeting of the European Council in Vienna, where the decision was made to establish a “Human Rights Agency”.

At that time, the European Ombudsman and the European Data Protection Supervisor were dealing with human rights protection, but only for very specific divisions. No institution on EU level was responsible for fundamental rights as such, nor was there any EC commissioner who had a particular portfolio related to fundamental rights.

Therefore, the EU has created specialized agency which plays the role of an assistant to the EU institutions and Member States in fulfilling fundamental rights obligations implementing the EU law. FRA was imagined as a body that will help to make basic rights a reality for everyone in the EU. It was shaped on several basic pillars: to protect, to give opinion, to follow and compare the situation how rights are protected in the EU and among

Member States, to advise, to report, to advocate and promote. At the early stages of proposal and negotiation, *monitoring* was regarded as one of the new Agency's main tasks. The monitoring role was, nevertheless, sidelined in the months directly preceding the Regulation. The FRA, it seems, was deliberately not modelled on the basis of a warning system idea that would sound the alarm when legal developments ran the risk of violating fundamental rights (Sokhi-Bulley 2011: 684).

FRA is dedicated to protection and promotion of the following fundamental rights priority areas: access to justice, asylum, migration and borders, gender, hate crime, information society, privacy and data protection, LGBTI, people with disabilities, racism and intolerance, rights of the children and Roma.

But, the limited role of the FRA lies in the fact that it cannot deal with individual rights violations and does not have to be consulted by the EU institutions. There are some additional bodies which deal with human rights, such as: the European Institute for Gender Equality; the Council's Working Party responsible for fundamental rights, citizens' rights and free movement of persons; the Council's Working Party on human rights and the Special Representative for Human Rights in relations with third countries. On a national level there are National Human Rights Institutions which are growing in both qualitative and quantitative manner.

One more shortcoming of the FRA when established was that the EU lacked a legally binding bill of rights to frame its action. This changed only two years later with the Lisbon Treaty and made the Charter legally binding. The Charter's greater role became more obvious with the developing case law of the Court of Justice of the EU (CJEU). Since 2010, when the Charter became legally binding, the number of references to the Charter in CJEU decisions has multiplied annually. Also, the FRA monitors the use of the Charter on a national level by producing annual Fundamental Rights Report – "Charterpedia", referring to the contribution of the Charter to fundamental rights protection through MS legal systems. We may conclude that CJEU is the EU's ultimate arbiter of EU legislation's compliance with fundamental rights.

Additionally, the FRA position was improved when in 2009 the European Council stressed that the EU institutions should "make full use of FRA's expertise in devising the EU's actions in the area of freedom, security and justice" It invited them to consult, where appropriate, with the Agency, in line with its mandate, on the development of policies and legislation with implication for fundamental rights, and to use it for communication to citizens of human rights issues affecting them in

their everyday life (Council of the European Union, 2009). Ever since, the FRA referred to this demand via creation of legal opinions delivering views on draft EU legislation “as far as its compatibility with fundamental rights concerned” (European Union, 2007, *Council Regulation (EC) No. 168/2007*). Since the establishment of the FRA, dozens of legal opinions have been created, many of them refer to legislative proposals.

The Lisbon Treaty made one more project milestone. It introduced the obligation for the EU to increase social inclusion and equality in defining and implementing policies and activities (European Union, 2012). This means that the Lisbon Treaty introduced the need of establishing a new culture of fundamental rights. The internal changes also upgraded the level of the visibility of the fundamental rights by raising the awareness by providing on-line tools for access to protection of rights. Also, as part of the innovation and continuous upgrade, FRA carries out large-scale surveys on people’s experiences of the protection of their fundamental rights. Additionally, FRA develops handbooks and many other useful materials to provide guidance on legal issues and principles in many areas such as: non-discrimination, data protection, asylum and immigration, children’s rights and access to justice. Publications are available on all EU languages in order to disseminate the legal and practical tools and information to as much people as possible.

## **Fundamental Rights Agency 2.0**

By scratching how the FRA was established and how it developed and improved mechanisms to respect, protect and promote fundamental rights, an attempt was made to highlight the first decade of the FRA.

Looking into the current state of play, guided by the lessons learned, past experience of the FRA, written reports and all data available, it is a significant challenge to identify the major obstacles of the FRA and to predict how the FRA will look like in ten years. Undoubtedly, it remains a major goal – human rights of everyone living in the EU. The EU made significant steps to become a human rights actor. The base of the new construction is in place. However, it still needs to be done. There are a few major shortcomings. One is the varying application of the fundamental rights legislation and policy around the EU Member States. Next, the failure to communicate that human rights are for everyone.

There is little evidence highlighting these problems. Member States have not fully embedded the transposition of the Charter in the legislative,

administrative and judicial procedures. Also, not all Charter rights are used and fully implemented (e.g. the socio-economic rights). This creates an impression that the EU does not fully use the potential of all Charter rights. The EU does not systematically request independent legal advice when legislating. Moreover, the EU has not yet acceded to the European Convention on Human Rights and therefore is not subject to jurisdiction of the European Court of Human Rights. A gap persists between the EU's internal fundamental right policies and its external commitment to human rights (FRA, 2017).

The Charter is now part of the EU primary law. It serves as a model for the national and EU legislation. The Charter provides standards for fundamental rights for the EU and Member States. However, it plays only a peripheral role in national law and policy making, as well as in jurisprudence. On a national level, the transposition of the Charter remains limited in both quantity and quality. The Charter can reach its full potential only if it is actively used by the national administration, lawyers and courts. At the EU level, explicit references to the Charter are far more frequent and assessment of the level of approximation and enlightenment with the Charter has become standard. Nevertheless, the potential to enhance the Charter's use remains (De Schutter, 2016: 397).

Additional challenges are connected to the possibility to increase the opportunity for the civil society organizations to be more actively involved in the process of promotion and protection of the fundamental rights. Especially CSO's and FRA can play a very important role in communicating rights. In a period when there is an increased level of populism and nationalistic ideology and rhetoric, human rights are usually under pressure. It will be a test for the FRA in the upcoming period to find a way to improve the communication with the citizens. The FRA is already aware of this challenge and is taking some steps forward. In this manner, the FRA, as well as the EU and the Member States will have to find more effective ways to address mistrust of public institutions and perceived threats deriving from phenomena such as immigration and globalization and to highlight the benefits of fundamental rights for everyone in the EU.

With the FRA establishment, the EU enhanced the tools for human rights protection with an independent center that can provide professional, objective and relevant information and data, as well as advice and guidance. It also created an agency that contributes to raising awareness of fundamental rights, cooperates with public bodies responsible for human rights at national level, engages with civil society and coordinates with international human

rights organizations. The best way to strengthen its role will be if it becomes mandatory to consult the FRA when legislating and creating policies. Also, the FRA can receive a greater mandate of agency that can provide assistance and expertise to national actors on how to address fundamental rights.

While independent expert institutions in many Member States systematically issue legal opinions and statements on legislative drafts in their own initiative, this is not the case with the EU. This is the case for the European Data Protection Supervisor, but not for the FRA, which has a horizontal role across all fundamental rights (European Union, 2001, *Council Regulation (EC) No. 45/2001*). The FRA, as the EU's human rights agency cannot issue legal opinions on legislative drafts on its own initiative. The FRA mandate instead requires that the European Parliament, the Council or the Commission explicitly request a legal opinion when "it concerns" their proposals or positions in the course of the legislative process (European Union, 2007, *Council Regulation (EC) No. 168/2007*). However, the EU institutions do not consistently request such an independent service provided by the FRA.

In the following years, FRA 2.0. should keep up the status of a reliable partner in invigorating the legitimacy of human rights. On the research side, the FRA will need to enhance further the delivery of targeted outputs of immediate use to policy makers and lawmakers. Also, methodologically, the FRA should continue developing and implementing multi-annual plans and programs of research in areas where evidence gaps hamper progress in the full implementation and fulfilment of fundamental rights.

In terms of positioning and cooperation, FRA 2.0. should further strengthen its ties with partner organizations of international and regional human rights system, in particular with the UN system, the OSCE, the Council of Europe and the EU institutions. With utmost importance is FRA to equally build relations and cooperation with national human rights institutions.

## **Conclusions and recommendations**

Charter for Fundamental rights, as part of the primary EU law, should become obligatory for the Member States when legislating and practicing the law. A detailed "Charter compatibility check" should be a standard practice even though currently is not. It will be suitable Member States to promote the use of the Charter in national public administration and legal system.

The FRA has proven track record in collecting data, observation, analysis and guideline in fundamental rights. It should be considered to

have the FRA's more systematic involvement in the development of EU legislation and for this purpose agency's founding regulation should be revised. It is recommended to introduce a mandatory step when the EU institutions are legislating and creating policies to request an opinion from FRA whenever fundamental rights are concerned. The obligation should create an atmosphere of always putting fundamental rights first.

Very often the perception on fundamental rights is perceived as focusing on minorities, rather than common benefit for all. This means that fundamental rights defenders need to increase collective ownership of fundamental rights at all levels: politicians among the constituencies and on national administration, lawyers and law makers on law practice and jurisprudence, CSO's on public opinion. Traditional human rights activities and tools may no longer suffice to address the challenges effectively.

Bringing all together, there is an urgency to decrease the gap between the fundamental rights framework in principle and fundamental rights outcomes in practice. The FRA, the EU and its Member States should continuously reinvigorate their commitment to ensure that fundamental rights are *status naturalis* – the new normal in people's lives. One more successful decade will be another step forward in achieving the values of human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights.

## Bibliography

- Alston, P. and Weiler, J.H.H. (1998). *Ever-Closer Union in Need of a Human Rights Policy*. 9 European Journal of International Law, p. 658.
- Council of the European Union (2009). *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*. 17024/09, 02 December 2009, p. 12.
- De Schutter, O. (2016). *The Implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU Institutional Framework*. DGIIPD, Brussels, p. 397.
- European Communities (1957). *Treaty establishing the European Economic Community*.11957E/TXT, 25 March 1957, Art.2.
- European Communities (1992). *Treaty on European Union*. OJ C 191, 29 July 1992, Art. F.
- European Union (2007). *Council Regulation (EC) No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing a EU Agency for Fundamental Rights*, OJ L 53/1, 22 February 2007 art. 4 (2).
- European Union (2001). *Council Regulation (EC) No. 45/2001 of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data*. OJ L 8/1,

- 12 January 2001, Article 28 (2).
- European Union (2007). *Council Regulation (EC) No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing a EU FRA*, OJ L 53/1, 22 February 2007.
- European Union (2012). *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. OJ C 326/47, 26 October 2012, art. 9 and 10.
- FRA (2012). *Bringing rights to life: The fundamental rights landscape of the EU*. Luxembourg, Publications Office, 2012.
- FRA (2014). *Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*. Luxembourg, Publications Office, June 2014.
- FRA, (2016). *Incitement in media content and political discourse in EU Member States. Contribution to the second Annual Colloquium on Fundamental Rights*, Vienna, 2012.
- FRA (2017). *10 Years of Standing Up for the Rights of Us All*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, p. 64.
- Sokhi-Bulley, B. (2011). *The Fundamental Rights Agency of the EU: A New Panopticism*. Human Rights Law Review 11:4, Oxford University Press, p. 684.
- Toggenburg, G.N. (2014). *A European Fundamental Rights Ornament that turns into a European Fundamental Rights Order: The EU Charter of Fundamental Rights at its fifth birthday*. Working Paper Series no.4/2014, Vienna, Institute for European Integration Research, University of Vienna.
- Toggenburg, G.N. and Grimheden, J. *Upholding Shared Values in the EU: What role for the EU Agency for Fundamental Rights?* Journal for Common Market Studies, 2016/5, p. 1093 – 1104, UACES.

# ЕВРОПЕЙСКИЯТ ЕНЕРГИЕН СЪЮЗ КАТО ФАКТОР ЗА УКРЕПВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Доц. д-р Светла Бонева, УНСС, София*

## **Резюме**

*Целта на разработката е да представи същността, основните измерения и проблемите, съпътстващи изграждането на Европейския енергиен съюз. За постигането на тази цел в разработката са изпълнени следните изследователски задачи: систематизирани и анализирани са основните цели на Енергийния съюз и набеязаните от Европейския съюз мерки за постигането на тези цели; представено е обобщение и анализ на основни научни публикации по темата; дефинирана е в конкретика методологията на изследването, базирана на контент анализа; изложени са резултатите от изследването и дискусия по тях.*

*Основната теза, която се защитава в разработката, застъпва важността на проблематиката в контекста на съвременните стремежи за декарбонизация на европейската икономика. Европейският енергиен съюз задава конкретни цели и нови механизми за управление на европейските политики в областта на енергетиката, климата и околната среда. Той предвижда тясна координация на действията в тези политики на равнище Европейски съюз и държави-членки, които ще доведат до по-голяма синергия на усилията и сближаване на постиженията в енергийната област на цялата европейска територия. Европейският енергиен съюз ще може да бъде реализиран при условие, че се премине към едно ново ниво на енергийно сътрудничество в ЕС, където конкурирането ще отстъпи място на кооперирането. Така създаването на Европейския енергиен съюз ще доведе до укрепването на Европейския съюз като цяло.*

## **Ключови думи**

*енергиен съюз, енергийна политика, европейска енергийна система*

## **Въведение в темата.**

### **Основни измерения на Европейския енергиен съюз**

На 25.02.2015 г. Европейската комисия (ЕК) отправя съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка, относно необходимостта от създаване на Европейски енергиен съюз.

Стратегията за Енергиен съюз, обявена на 25.02.2015 г. е определена от заместник-председателя на Европейската комисия Марош Шефчович като „най-амбициозният европейски енергиен проект“ от подписването на договора за Европейската общност за въглища и стомана до момента (Европейска комисия, 2018).

Пакетът от документи към Стратегията за Европейския енергиен съюз включва важни предложения (Европейска комисия, 2015) (формулирани от Европейската комисия) за повишаване на сътрудничеството в енергийния отрасъл в ЕС, както и основните предизвикателства пред държавите-членки.

Стратегията за Европейски енергиен съюз определя пет основни измерения на бъдещия Енергиен съюз:

1. енергийна сигурност, солидарност и доверие;
2. напълно интегриран европейски енергиен пазар;
3. енергийна ефективност, допринасяща за ограничаване на потреблението;
4. намаляване на въглеродните емисии на икономиката;
5. научни изследвания, иновации и конкурентоспособност.

В стратегическия документ са представени и четирите актуални измерения на европейската енергийна политика: сигурност; устойчивост; конкуренция и достъпност. Последното измерение е една от основните промени в енергийната политика в сравнение с пакета Енергетика/Климат от 2009 г. и директивите от него (Европейска комисия, 2015), както и спрямо Третия енергиен пакет.

Визията на Комисията е за:

- Енергиен съюз, в който държавите-членки виждат, че зависят една от друга, за да стимулират сигурно енергоснабдяване на своите граждани въз основа на истинска солидарност и доверие, както и за Енергиен съюз, който изразява единни становища по глобалните въпроси;
- интегрирана енергийна система за целия континент, в която енергията свободно преминава през националните граници в услови-

ята на конкуренция и възможно най-добро използване на ресурсите, и с ефективно регулиране на енергийните пазари на равнище на ЕС при необходимост;

- Енергиен съюз като устойчива, нисковъглеродна и екологосъобразна икономика, която е проектирана да бъде дълготрайна;

- силни, иновативни и конкурентоспособни европейски дружества, които развиват промишлени продукти и технологии, необходими за осигуряването на енергийно ефективни и нисковъглеродни технологии в Европа и извън нея;

- европейска работна сила с необходимите умения за изграждане и управление на енергийната система на бъдещето;

- изграждане на доверие в инвеститорите чрез ценови сигнали, които да отразяват дългосрочните нужди и целите на политиката;

- най-важното е, да се създаде Енергиен съюз, в който гражданите се чувстват ангажирани с енергийния преход, възползват се от новите технологии, за да намалят сметките си за ток, участват активно на пазара, а уязвимите потребители са защитени.

Тревогите по отношение на енергийното потребление и цените на енергийните ресурси са споделени на най-високо равнище от бившия Председател на Европейската комисия, Жозе Мануел Барозу, който заявява още на 22.05.2013г., че „конкурентоспособността на европейската икономика е застрашена от повишаващите се цени на енергийните ресурси в Европа, особено в сравнение с цените на енергията в САЩ. Цените на природния газ за индустрията в ЕС са се повишили с 35% за периода 2005-2012 г., докато в САЩ те са спаднали с цели 66%. За индустриалните потребители на електроенергия в ЕС статистиката показва покачване с 38%, докато в САЩ цените за същия период са спаднали с 4%.“

### **Обобщение и анализ на изследванията по темата за Енергийния съюз на ЕС**

Първите публикации, посветени на Европейския енергиен съюз се появяват успоредно с идеята за неговото създаване и логично анализират бъдещият (към тогавашния момент) енергиен съюз в контекста на съвременното развитие и перспективите пред развитието на европейската енергийна политика (Fischer, 2014, 2017; Knodt, 2016). Тези публикации анализират нехомогенното развитие на отделните държави членки и неравномерния напредък на ЕС по отношение на изпълнението на

основните цели на европейската енергийна политика в последното десетилетие преди създаването на Европейския енергиен съюз. През този период, докато страните от Западна Европа и Скандинавските страни напредват бързо по отношение на декарбонизацията на икономиката и настояват Европейската комисия да предложи по-смела Стратегия за декарбонизация, Вишеградските страни, България и Румъния са против въвеждането на нови европейски цели в областта на декарбонизацията и настояват за запазване на националния суверенитет по отношение на решенията за структурата на техния национален енергиен микс.

След встъпването в длъжност на състава на Европейската комисия с председател Жан-Клод Юнкер, която обявява създаването на Европейския енергиен съюз като един от своите основни приоритети за периода 2015-2019 г., редица публикации анализират именно този приоритет (Fischer, Geden, 2015), стратегията на Европейската комисия за Енергиен съюз и неговите пет основни измерения (Szulecki, Ancygiel, Neuhoff, 2015), етимологията и същността на понятието „енергиен съюз“ (Szulecki, Fischer, Gullberg, Sartor, 2016), изясняват начина, по който ще функционира бъдещия енергиен съюз (Ringel, Knodt, 2016).

Други автори коментират в трудовете си отделни аспекти на Енергийния съюз като енергийната сигурност на ЕС (Austvi, 2016), ефектите, които Енергийният съюз ще окаже върху външната енергийна политика на ЕС (Andersen, Goldthau, Sitter, 2017), управлението и администрирането на самия Енергиен съюз (Ringel, Knodt, 2016). Част от авторите акцентират върху интердисциплинарния характер на енергийната политика и Европейския енергиен съюз, в който неминуемо се преплитат най-актуалните аспекти на енергетиката, екологията, политиката, свързана с клемата, политиките в областта на научните изследвания и иновациите, политиката на развитие, външната политика и политиката по сигурност, енергийната дипломация, търговската политика, различни въпроси, свързани със защитата на потребителите и потребителският избор и др. (Müller, Knodt, Piefer, 2015).

## Методология на изследването

Методите на изследване, използвани в настоящата разработка, включват:

- Обобщение и систематизация на основни идеи за Европейския енергиен съюз, които се съдържат в стратегически документи, правни актове и работни документи на Европейската комисия.

- Преглед и анализ на български и чуждестранни публикации (статии, студии и монографии).

- Контент анализ (по методологията на Mauring, 2010) като основен качествен метод на изследване. Основните идеи от съдържанието на два типа източници на информация (първични източници – официални документи на ЕС, както и анализи от публикации по темата) са идентифицирани, извлечени, систематизирани и анализирани в изследването.

Сред ограниченията на посочените изследователски методи следва да се посочи едно съществено – анализираниите официални документи на ЕС по своята същност представляват политически документи (въпреки че са придружени от оценка на въздействието (European Commission, 2016) съгласно европейските изисквания за наличие на такава оценка към новите законодателните предложения на ЕК), които отразяват идеите и целите на европейските институции (най-вече Европейската комисия) за развитието на европейската енергийна политика и в много по-малка степен вижданията и интересите на отделните държави-членки. За преодоляване на това вътрешно-присъщо ограничение на метода контент анализ при използване на посочените два типа източници на информация са потърсени и мнения, застъпени в публикации на други заинтересовани страни по проблема като неправителствени организации, енергийния бизнес и консултантски организации в енергийната сфера (PWC LLP, 2014; McKinsey&Company Inc., 2010).

Mauring дефинира три основни техники на контент анализ: обобщение (summative content analysis technique), систематизация (structuring content analysis technique) и пояснения и анализ (explicative content analysis technique). Неговите техники на контент анализ са предпочитани от изследователите в областта на европейската енергийна политика (Ringel, Knodt, 2016) за разлика от много други техники за контент анализ, които се основават най-вече на обобщаващ контент анализ (Hsie, Shannon, 2005).

В същото време трябва да отчетем основната силна страна на избраните методи на изследване, а именно невъзможността изследователя да промени или изкриви (неволно или умишлено) основните идеи, текстове, емпиричен и фактически материал по темата на изследването. Субективното мнение, изказано от авторите на трудове, базирани на контент анализа е ясно проследимо, което го прави подходящ инструмент за качествен анализ на европейската енергийна политика.

## **Резултати от изследването и дискусия на резултатите**

Съгласно чл. 194 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Съюзът няма компетенции да формулира и управлява обща енергийната политика и на всяка страна е оставено правото сама да определя своя енергиен микс. ЕС преодолява тази празнота с приемането през 2016 г. на акта „Чиста енергия за всички европейци“ (Европейска комисия, 2016). Така, целейки декарбонизация, енергийната политика на стария континент се „европеизира“ все повече и става истински наднационален приоритет. Европейския съвет приема задължителни за ЕС цели по отношение на енергийната ефективност и енергията, произвеждана от възобновяеми енергийни източници, които първоначално не са обвързани със задължителни национални цели, които държавите-членки трябва да изпълнят, но в следствие и тази празнота е преодоляна.

Основното предизвикателство пред изграждането на Енергийния съюз на ЕС е формулирането на политики, които да не пренебрегват отделни аспекти на енергийната политика за сметка на други. Примери за такива контрапункти, които не намериха разрешение при досегашната енергийна политика са: индустриалното потребление на енергия в условия на нисковъглеродно производство на енергия или балансът между националните и европейските регулации по начин, който да гарантира суверенитета на държавите-членки според Лисабонския договор.

Остава отворен и въпросът как ще бъде изграден Европейския енергиен съюз при положение, че много от държавите-членки все още не са изпълнили напълно изискванията на досегашните европейски политики по отношение на Третия енергиен пакет и пакета Енергетика/Климат. Възможно ли е преминаването на по-високо ниво на енергийно сътрудничество в ЕС, без да са изпълнени всички досегашни изисквания? Според доклад на Генерална дирекция Енергетика за състоянието на енергийните пазари в ЕС (European Commission,

2014), в някои държави членки състоянието на енергийните пазари е незадоволително и има значителни забавяния.

Към момента на лансиране на идеята за създаването на Европейски енергиен съюз в ЕС действат 28 национални регулаторни режима, битовите потребители нямат достатъчно избор на алтернативни доставчици, енергийната инфраструктура е стара и неадаптирана към повишеното производство на енергия от ВЕИ и съществуват „енергийни острови“ в резултат от недобрата свързаност между националните енергийни пазари.

От Енергийния съюз (основан на амбициозна политика по отношение на климата) би следвало да очакваме да осигури на европейските потребители (домакинства и предприятия) сигурно, устойчиво, конкурентоспособно и достъпно енергоснабдяване. Но за постигането на тази цел ще бъде необходимо основно преобразуване на енергийната система на Европа.

За реалното изграждане на Енергиен съюз е необходимо ЕС:

- да се откаже от енергетика, базирана върху изкопаемите горива, централизиран и ориентиран към предлагането подход, разчитащ на остарели технологии и бизнес модели;
- да даде възможност на потребителите да управляват търсенето и предлагането, като им предостави информация, избор и им осигури необходимата гъвкавост;
- да се откаже от разпокъсаната енергийна система, характеризираща се с некоординирани национални политики, пазарни бариери и изолирани в енергийно отношение зони.

Стратегията за изграждане на Европейски енергиен съюз представлява също своеобразна пътна карта за реализация на необходимите реформи в европейската енергетика. Енергийните проблеми ще бъдат решени чрез изпълнението на 15 мерки, предложени на държавите-членки във формат Европейски съвет и на Европейския парламент, от които следват реални законодателни промени – нови директиви и регламенти (чрез които ще се постигат отделните под-цели). Тези 15 мерки включват:

1. пълно изпълнение и стриктно правоприлагане на съществуващото енергийно и свързано с него законодателство;
2. диверсифициране на газовите доставки, които да бъдат по-устойчиви срещу прекъсване;

3. съответствие на междуправителствените споразумения със законодателството на ЕС и гарантиране на тяхната прозрачност;

4. създаване на адекватна инфраструктура за цялостното изграждане на енергийния пазар, интегрирането на ВЕИ и сигурността на доставките;

5. създаване на добре функциониращ вътрешен енергиен пазар, който да бъде от полза за гражданите, да гарантира сигурността на доставките, да интегрира в пазара възобновяемите енергийни източници и да коригира сегашното некоординирано развитие на механизмите за изграждане на капацитет в държавите-членки, чрез преразглеждане на текущата организация на пазара;

6. доразвиване на регулаторната рамка, чрез което да се осигури добре функциониращ вътрешен енергиен пазар за гражданите и предприятията;

7. акцентирание върху регионалните подходи към интеграцията на пазара като важна част от напредъка към постигане на изцяло интегриран енергиен пазар в целия ЕС;

8. по-голяма прозрачност относно енергийните разходи и цени, както и размера на публичното подпомагане, за засилване интеграцията на пазара и идентифициране действията, които водят до изкривяване на вътрешния пазар;

9. постигане на най-малко 27% икономии на енергия до 2030 г.;

10. модернизиране на съществуващите сгради, за да бъдат те енергийно ефективни, използване на устойчиво отопление и охлаждане с цел намаляване сметките и вноса на енергия в ЕС, като главната цел на тези мерки е повишаване на енергийната сигурност и понижаване на енергийните разходи за домакинствата и бизнеса;

11. намаляване на въглеродните емисии и ускоряване на енергийната ефективност в транспортния сектор, постепенното му преминаване към алтернативни горива и интегриране на енергийните и транспортни системи;

12. ЕС постигна съгласие за рамка в областта на климата и енергетиката до 2030 г. на заседанието на Европейския съвет през октомври 2016 г. След като бъде приведена в действие, тази рамка ще бъде важен принос към международните преговори за климата;

13. ЕС прие целта за постигане до 2030 г. на дял от поне 27% енергия от възобновяеми енергийни източници на равнище ЕС;

14. ЕС трябва да разработи далновидна Стратегия за изследователска дейност и иновации в областта на енергетиката и климата, за да се запази водещата роля на Европа в технологиите и да се разширят възможностите за износ;

15. ЕС ще използва всички инструменти на външната политика, за да гарантира, че силният и единен ЕС конструктивно ще се ангажира със своите партньори и ще изразява единни становища по въпросите на енергетиката и климата.

Съществуването на „енергийни острови“ и недобрата свързаност на енергийните пазари на някои държави със съседните страни увеличава разходите за потребителите и представлява риск за енергийната сигурност на тези държави.

Европейският съюз има интерес да изгради стабилни, прозрачни, ликвидни и основаващи се на правила международни енергийни пазари. Създаването на европейски Енергиен съюз ще даде възможност на държавите-членки да се информират взаимно за всички проекти за решения, свързани с енергийните доставки от трети страни, за важни законодателни проекти и управленски намерения, свързани с използването на различни видове енергийни източници, преди тяхното приемане, за да могат да бъдат взети предвид и евентуалните коментари от други европейски държави. За да бъде изграден реален Европейски енергиен съюз, обаче, държавите членки на Европейския съюз трябва да действат заедно. Близкото бъдеще ще покаже дали всички държави членки вече са готови да прехвърлят важни отговорности, отнасящи се до енергийната политика на ЕС и кога Европейският енергиен съюз ще бъде реално изграден.

Още през октомври 2014 г., преди лансирането на идеята за създаване на Европейски енергиен съюз, Европейският съвет заключава (EUCO, 2014), че е необходимо в ЕС да се създаде прозрачна система за управление и наблюдение на енергийната сфера, която да проследява и гарантира, че Съюзът изпълнява своите цели в областта на енергийната политика. По-късно, след старта на работата по създаването на Енергийния съюз, в текстовете на Регламента за управлението на Европейския енергиен съюз (COM, 2016, 759) се залага изискването на всеки две години Европейската комисия да оценява прогреса (на равнище Европейски съюз) по изпълнение на целите на Европейския енергиен съюз, като за тази оценка използва Националните отчети за напредък в областта на климата и енергетиката, друга информация с която разполага, както и базата от данни на европейската статистика. До момента

Европейската комисия е представила два Доклада за състоянието на Енергийния съюз на ЕС:

- Първи Доклад за състоянието на Енергийния съюз на ЕС през ноември 2015 г. (SWD, 2015, 243)

- Втори Доклад за състоянието на Енергийния съюз на ЕС през февруари 2017 г. (SWD, 2017, 32).

И двата доклада са придружени от т.нар. „Работни документи на комисията“ (staff working documents, SWD), които представят подробни данни от мониторинга на прогреса по изпълнението на основните цели на Европейския енергиен съюз чрез няколко групи от индикатори. За всяко измерение на Енергийния съюз, Европейската комисия е формулирала ключови индикатори (за Европейския съюз и за всяка държава-членка), които са обективни и проверими във времето. Европейската комисия използва тези индикатори за целите на своя сравнителен дескриптивен анализ на текущото състояние и основните тенденции на развитие за петте измерения на Европейския енергиен съюз (Европейска комисия, SWD(2017) 32). Избраните индикатори са надградени с допълнителна релевантна информация там, където това е уместно и търпят усъвършенстване във всеки следващ доклад. И в двата доклада са посочени както постижения, така и зони за подобрене, а основният извод от тях е, че Енергийният съюз в крайна сметка все още не е изграден.

Данните за Европейската енергийна система показват, че ЕС внася 53% от енергията, която потребява, като разходите за този внос възлизат на близо 400 милиарда евро годишно, което го превръща в най-големия вносител на енергия в света. Шест държави членки зависят от един външен доставчик за целия си внос на природен газ и поради това са твърде уязвими при прекъсване на доставките. В същото време, всяко допълнително увеличение на икономите на енергия с 1% води до намаляване на вноса на газ с 2,6% (COM, 2014, 520). 75% от жилищния фонд в ЕС е енергийно неефективен. 94% от транспорта разчита на нефтени продукти, 90% от които идват от внос. ЕС изразходва над 120 милиарда евро годишно (пряко или косвено) за енергийни субсидии, които често не са оправдани (COM, 2014, 330). Над 1 трилион евро се очаква да бъдат инвестирани в енергийния сектор на ЕС в периода 2015 - 2025 г., като това е очакваната цена на Европейския енергиен съюз. Въпросът каква ще бъде цената за изграждането на Европейския енергиен съюз и декарбонизацията на европейската енергийна система силно интересува европейските институции и енергийния бизнес. В

анализ, изготвен по поръчка на Европейския парламент, са обобщени необходимите инвестиции съгласно различни сценарии, като само за електроенергийния сектор на Европейския съюз:

- за производство на електричество за периода 2021-2050 г. годишно в ЕС трябва да се инвестират между 95 и 145 млрд. евро (в последните 10 години за производство на електричество са инвестирани между 50 – 60 млрд. евро годишно);

- за пренос и разпределение на електричество за периода 2021-2050 г. годишно в ЕС трябва да се инвестират между 40 и 62 млрд. евро (в последните 10 години за пренос и разпределение на електричество са инвестирани по 35 млрд. евро годишно);

- за съхранение на електричество в момента инвестициите са изключително ниски, но в бъдещите години трябва да се развият и да нараснат (European Parliament, 2017).

Цените на едро на електроенергията в ЕС са ниски в сравнение с други региони по света, но са средно с 30% по-високи от тези в САЩ. В същото време цените на електроенергията за домакинствата с включени данъци се увеличават с по няколко процента година след година – (нараснали са например с цели 4,4% от 2012 до 2013 г., което е най-значителния ръст в последното десетилетие). Цените на едро на природния газ в ЕС са над два пъти по-високи от тези в САЩ. Тези ценови разлики оказват пряко въздействие върху конкурентоспособността на европейската промишленост, по-специално по отношение на нейните енергоемки отрасли.

Европейските предприятия в областта на възобновяемите енергийни източници имат общ годишен оборот от 129 милиарда евро и осигуряват заетост на над един милион души. Дружествата от ЕС притежават 40% от всички патенти на технологии в областта на възобновяемите енергийни източници. Предизвикателството е да се запази водещата роля на Европа при световните инвестиции в енергията от възобновяеми източници.

Първоначалната идея на Председателя на Европейския съвет Доналд Туск за обща „агенция за закупуване на газ от трети страни“ най-вероятно няма да се осъществи, но може да очакваме значителни промени в националния енергиен отрасъл като резултат от приетата стратегия. В условията на Енергиен съюз между държавите-членки ще бъдем свидетели на все по-малко възможности за национално определяне на енергийния микс без участието на съседните страни. Конкурирането в регионален мащаб постепенно ще отстъпи на кооперирането.

## Изводи:

Днес Европейският съюз разполага с набор от енергийни правила на европейско равнище, но на практика съществуват 28 национални регулаторни рамки. Това положение не трябва да продължава. Необходим е интегриран енергиен пазар за насърчаване на конкуренцията, постигане на по-голяма пазарна ефективност чрез по-добро използване на съоръженията за производство на енергия в целия ЕС и осигуряване на достъпни цени за потребителите.

Пазарът на енергия на дребно не функционира добре. Много битови потребители разполагат с твърде ограничен избор на енергийни доставчици и твърде слаб контрол върху разходите си за енергия. Неприемливо висок процент от европейските домакинства не могат да си позволят да плащат сметките си за енергия.

Енергийната инфраструктура остарява и не се адаптира към повишеното производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници. Необходимо е да се привлекат нови инвестиции в нея, но сегашната организация на пазара и национални политики не пораждаат стимули за това и не осигуряват достатъчна предвидимост за потенциалните инвеститори.

Продължават да съществуват енергийни острови, тъй като множество пазари не са добре свързани със своите съседи. Това увеличава разходите за потребителите и поражда уязвимост по отношение на енергийната сигурност.

Европейският съюз е лидер в иновациите и използването на възобновяеми енергийни източници, но други страни по света (като САЩ и Китоай) бързо навакват и ЕС започва да изостава по отношение на някои чисти нисковъглеродни технологии.

Укрепването на инвестициите във високотехнологични, конкурентоспособни в световен мащаб дружества чрез стабилни политики ще доведе до създаването на работни места и икономически растеж в Европа. Ще се появят нови бизнес сектори, нови бизнес модели и нови професионални профили. Такава преобразуваща промяна засяга в дълбочина ролята на всички участници в енергийната система, в това число и потребителите.

Европа трябва да направи правилния избор по отношение на своята енергийна политика сега. Ако тя продължи по сегашния път, неизбежното предизвикателство за преминаване към нисковъглеродна иконо-

мика ще бъде по-трудно преодолимо поради икономическите, социалните и екологичните разходи, дължащи се на разпокъсаните национални енергийни пазари. Сегашните ниски цени на нефта и природния газ, докато останат на това ниво, следва да бъдат разглеждани като историческа възможност за комбиниране с намаляващите разходи за по-чисти видове енергия, силна политика на ЕС в областта на климата и появата на нови технологии. Енергийната политика на ЕС трябва да се преназначи изцяло в посоката на изграждане на Европейски енергиен съюз.

## Библиография

- Европейската комисия, „Енергиен съюз: сигурна, устойчива и конкурентоспособна енергия на достъпни цени за всички европейски граждани“, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4497\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_bg.htm), проверен на 14.01.2018 г.
- Европейска комисия (2015) *Energy Union Package*, COM(2015) 80 final, <http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/>, проверен на 14.01.2018 г.
- Европейска комисия, (2010) *The 2020 climate and energy package*, COM (2010) 265 final, <http://ec.europa.eu/clima/policies/package/>, проверен на 14.01.2018 г.
- Европейска комисия, *Market Legislation*, <http://ec.europa.eu/energy/node/50>, проверен на 14.01.2018 г.
- José Manuel Barroso, *Energy priorities for Europe*, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy3_en.pdf), проверен на 14.01.2018 г.
- European Commission, (2014) *EU Energy Markets in 2014*, COM (2014) 634 final, 13 October 2014, [http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014\\_energy\\_market\\_en\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_0.pdf), проверен на 14.01.2018 г.
- Съобщение, „Енергийната ефективност и нейния принос към енергийната сигурност и рамката до 2030 година за политиките в областта на климата и енергетиката“, COM(2014)520.
- Европейска стратегия за енергийна сигурност, COM (2014) 330.
- UNEP-BNEF, *Global trends in renewable energy investment 2014* - FS UNEP Centre

# FOREIGN POLICY POSITIONING OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES IN THE CONTEXT OF THE EU ENLARGEMENT STRATEGY BY 2025

*Dragan Đukanović, PhD*  
*Faculty of Political Science, University of Belgrade*

*Marjan Gjurovski, PhD*  
*Faculty of Security, University of „St. Kliment Ohridski“,*  
*Bitola, Macedonia*

## ***Abstract***

*Taking into account the European Union's strategic commitment to accelerate the accession of the Western Balkan countries for membership by 2025, as formulated by the Special Strategy (since February 6<sup>th</sup>, 2018), this will necessitate a significant change in the foreign policy of this group of countries. While Albania and Montenegro have managed to fully harmonize their foreign policy with the Common Foreign and Security Policy of the European Union, this does not fully refer to the rest of the Western Balkans countries. Namely, Serbia and Macedonia as candidate countries and Bosnia and Herzegovina have failed to achieve a full harmonization of their foreign policy with the European Union in the preceding years and especially after 2014. This especially refers to Serbia, which, besides Montenegro, is perceived in the context of the mentioned strategy as a country that will gain full membership of the European Union by 2025. However, due to the strengthened influence of the Russia and China, it did not adequately harmonize its activities regarding Chapter 31 (the Common Foreign and Security Policy of the European Union). This is all in the shadow of the end of the process of normalizing relations between Serbia and Kosovo, which is a crucial condition for accelerating this process. A similar situation is with Macedonia, which, thanks to the previous government (VMRO-DPMNE), distanced itself considerably from the EU and NATO membership. To a certain extent, the same conclusion can be drawn when it comes to Bosnia and Herzegovina, where there is an evident disagreement among the most important political actors regarding the foreign*

*policy activity and the positioning of the country. On the other hand, according to the EU Enlargement Strategy by 2025, further progress in the context of Kosovo's membership may be achieved only with the consent of all Member States, including those that have not recognized Kosovo's independence.*

**KeyWords**

*European Union, Western Balkans, foreign policy, EU Enlargement Strategy by 2025, Common Foreign and Security Policy*

## **Introduction**

At the beginning of February 2018, the European Union Strategy of Enlargement by 2025 "instilled" new hope that the entire region of the Western Balkans, after setting off on its road at the beginning of 1999, will finally be integrated into the European Union in the framework of the Stabilization and Association Process within a certain period of time (Communication..., 2018). Of course, there are still numerous internal problems in the region, which do not make the perspective of membership of some of its states quite realistic (Đukanović, 2016: 173–206).

The problems of the Western Balkan countries with their immediate environment, but also among themselves, will greatly affect this momentum of acceleration of the EU accession process. At this moment, we can clearly distinguish three of the most significant problems, the resolution of which this year will affect the stabilization of the situation in this part of Europe. First, it is the ending of more than a quarter of a century agony of Greek opposition to use Macedonia's name, then the final determination of the relations between Belgrade and Prishtina and the potential settlement of the situation in Bosnia and Herzegovina after the upcoming October elections. The future of the Western Balkans will largely depend on the consolidation of the relations within this circle of Western Balkan countries.

The "Western Balkans" as the primary result of US (geo) politics during the break-up of the former socialist Yugoslavia is a project that is obviously not yet successfully completed. It has indeed found itself at the center of the Euro-Atlantic and EU region, but it is still far from full integration and involvement in the Western hemisphere of influence. Moreover, during the

past and this decade, the influence of the Russian Federation, as well as Turkey and China has increased in this part of Europe (*Ibidem*: 43–50).

Without a quarter of a century of substantial diplomatic offensive and the breakthrough of the United States, the Western Balkans would not have its current contours and internal configuration. It must also be recognized that the then European Union failed / could do nothing more significant in this war-torn and desolate region (Radio Free Europe, 2018).

Even today, the region of the Western Balkans is facing remnants of unfinished and undefined processes. After ten years since the proclamation of independence, the relations between Kosovo and Serbia are still undefined and numerous tensions accompany this situation. With respect to the above situation, it is certainly important to mention the very poor state of the non-Albanian ethnic communities in Kosovo after 1999. Tensions are not less even in Bosnia and Herzegovina, where political elites are competing to approach non-EU actors, the Boshnjak elite tending toward Turkey, and the Serbian evidently toward the Russian Federation (Radio Free Europe, 2018a).

Although it seems that after the last two NATO enlargements with Albania and Croatia (2009) and Montenegro (2017), the situation in these countries has been consolidated, this is not the case. These states, especially Albania and Montenegro, are facing the need for a clearer and more effective fight against corruption and organized crime. In this regard, we should expect both re-affirmed engagement of the United States, as well as pressure and conditionality by the European Union in the prospect of joining this organization (Blic, 2018).

And the deep internal crisis in Macedonia, overcome in May 2017 with the arrival of new Prime Minister Zoran Zaev and the return of the Social Democratic Alliance of Macedonia to power, did not give such quick results when perceived from a time distance. Certain economic parameters indicate the above stated, but also the re-strengthening of the right political options (around VMRO-DPMNE), which, by opposing neighboring Greece, are trying to associate their identity very deeply to their "ancient" past (Reuters, 2018). However, it is clear that the sole Macedonia's membership of the EU will not be enough if the country does not become a NATO member very soon (in the next few years). This, however, is not possible without the considerable involvement of the United States and its influence on the Balkan Peninsula on suppressing the evident strengthening of Greek nationalism, which can project problems with its neighbors (Turkey, Macedonia and Albania) (Deutsche Welle, 2018).

This complex international environment and the circumstances in the Western Balkans in the coming period should nevertheless be overcome by allowing the membership of all its countries in the European Union (European Western Balkans, 2017). There are definitely a number of challenges and problems awaiting on this path, but one of the most important is actually the harmonization of their foreign policies with the EU Common Foreign and Security Policy.

### **(Dis) harmonization of the foreign policy of the Western Balkan countries with CFSP**

It is very important to note that the harmonization of the foreign policy of certain Western Balkan countries with the Common Foreign and Security Policy is fairly successful and cannot and must not be considered a significant problem (Đukanović, 2015: 81–106). *Montenegro* and *Albania*, as two candidate countries, have largely successfully implemented the process of harmonizing their foreign policies with the European Union. This has been accompanied by some problems over the past five years, primarily related to the EU restrictive measures towards Russia with respect to the annexation of Crimea and the crisis in Ukraine (*Ibidem*: 81–106). Moreover, these countries have made substantial efforts to adopt certain regulations on complementary alignment with CFSP. With the exception of the necessity to resolve the issue of Montenegro's borders with Croatia and Serbia, it is clear that these countries have no significant problems with their neighbors (Bokanews, 2018).

The situation with *Kosovo* is very similar, which since declaring its independence in 2008, has come closer to the United States, but also to the European Union, through its strategic foreign policy documents and action (Đukanović, 2016, pp. 124–126). Furthermore, the leading Albanian political parties in Kosovo are also in favor of accelerating the transformation of the Kosovo Security Force, which according to the 2008 Constitution does not have the character of classical military formation in the Kosovo Armed Forces (RTK 2, 2018). This is one of the prerequisites for entry into the Partnership for Peace and NATO in the upcoming period. In addition, Kosovo's most significant challenge in the context of joining the European Union will be related to the finalization of the process of normalizing its relations with Serbia, that is, initially the technical, and now the political dialogue with the authorities in Belgrade, which began in 2011. This will necessarily require some compromises with Serbia,

for which it seems that the major part of the Kosovo public is not ready, as indicated by the considerable prolongation of the ratification of the Kosovo-Montenegro border from 2015 to 2018 (Danas, 2018).

However, a legally-binding agreement on the comprehensive regulation of the relations between the authorities of Serbia and Kosovo was announced, which according to individual estimates and the planned internal dynamics of the European Union, will be completed by the end of the current year or in the first half of 2019 (RTK 2, 2018a). This should really relieve the evident tensions, which primarily exist at the verbal level between the authorities in Belgrade and Prishtina and thus improve the life of the citizens in Serbia and Kosovo and their internal connections.

*Serbia*, although listed alongside Montenegro in the Enlargement Strategy of the European Union by 2025, as one of the first countries to join the Union, is far from harmonizing its foreign policy with the EU Common Foreign and Security Policy (52% during 2017/8) (Serbia 2018 Report: 84). Namely, although there was a positive trend towards the said harmonization by 2014, this trend was considerably changed due to the introduction of European Union sanctions against the Russian Federation. Also, Serbia more often leads a completely dispersive foreign policy by forging "strategic partnerships" with a number of countries (France, Italy, China, Azerbaijan, announced partnership with Turkey...) (Politika, 2018). It is beyond any doubt that the influence of the Russian Federation is on a constant rise in Serbia, which is trying to secure its own monopoly in the sphere of energy, but also to prevent the country's accession into NATO. Russia can also try in the long run to seriously challenge and slow down Serbia's accession to the European Union, as it will have to align its foreign policy with the Union (Sputnik, 2018).

Serbia also allows a significant penetration of Chinese capital, mainly as loans for the construction of certain capital infrastructure projects (Blic, 2018). It seems that Serbia is getting closer to Turkey, which can also complicate its foreign policy position (Novi Standard, 2018). The reason for this is the apparent disagreement between the authorities in Ankara and the European Union after 2016.

It is evident that once the process of normalizing the relations between the authorities in Belgrade and Prishtina has been completed, the next topic that will be imposed in the context of European integration is related to the harmonization of Serbia's foreign policy with the EU Common Foreign and Security Policy. In this context, one part of the Serbian public can be expected to resist fiercely due to the rather strong influence of the

Russian Federation. This country has managed to strengthen its position in the political sphere as well, and there are also strong parameters of the influence of the Russian Federation on the situation in Montenegro and Bosnia and Herzegovina (i. e. Republika Srpska).

Despite the fact that more than a year ago there was a change of government in *Macedonia*, the fundamental change in foreign policy did not follow. Macedonia has not yet joined the restrictive measures of the European Union directed towards the Russian Federation and its level of compliance with CFSP is low (83 % in 2017 and 2018) (FRYM 2018 Report: 84). Bearing in mind the intention of the European Union to start the accession negotiations with the Republic of Macedonia in the near future, it is very important to note that its foreign policy must return to the initial goals that were proclaimed at the beginning of the last decade (Đukanović, 2016: 122–124). Of course, everything is still in the shadow of the unsettled dispute with neighboring Greece over the official name of Macedonia, where substantial bilateral efforts are being made on both sides to resolve this problem and remove the obstacles to NATO and EU membership (EurAktiv, 2018).

The last couple of years of the outgoing government of Nikola Gruevski showed that the influence of the Russian Federation gained strength (Glas Amerike, 2018). However, it is obvious that this influence was not prevalent in the intention of keeping the ruling coalition around VMRO-DPMNE in power. The Russian influence was particularly evident in the academic community of Macedonia. What is more, Macedonia should play an important role in the Chinese Belt and Road concept, as a transit country. It is intended for the role of a transit country between the port of Piraeus in Greece, through the countries of the Western Balkans and further towards Central Europe, or the European Union (Deutsche Welle, 2017). Significant economic impact in the field of investment is made by Turkey.

In a very short period of time, Macedonia will have to start with more substantial harmonization of its foreign policy with CFSP. The further dynamics of the negotiations for a full-fledged EU membership will depend on the level of harmonization which represents a significant challenge.

The deep internal crisis in *Bosnia and Herzegovina* has considerable consequences on the foreign policy orientation of the country. Despite the previously unambiguous Euro-Atlantic orientation, national political elites are clearly skeptical in relation to these foreign policy priorities. The ruling Boshnjak political circles are predominantly relying on Turkey's presence in Bosnia and Herzegovina, but are somewhat interested in NATO membership

(Oslobođenje, 2018). On the other hand, the leaders of Republika Srpska are evidently trying to strengthen the influence of the Russian Federation in Bosnia and Herzegovina and, in this respect, strongly reject the possibility of BiH membership of NATO (Večernji list, 2018). The Croatian political factor in accelerating European integration sees the possibility of additional approximation to the Republic of Croatia (N1, 2018). In spite of evident differences, in mid March 2018, the Presidency of Bosnia and Herzegovina adopted the foreign policy strategy for the period 2018-2023 (Predsjedništvo BiH, 2018). This document reaffirms the country's commitment to NATO and EU membership, but it seems that there is no broader consensus on this issue.

Since Bosnia Herzegovina is yet expected to obtain the status of a candidate for membership in the European Union, it certainly means that there will be a necessity for internal harmonization of the foreign policy efforts between the national elites, and then their alignment with the European Union CFSP. Bearing in mind the political relations within Bosnia and Herzegovina, this will be an extremely difficult task.

## **Conclusion**

Despite the previously announced objectives of the newly formed states on the territory of the former Yugoslavia related to NATO and EU membership, it is obvious that in the past two decades there have been some problems and fluctuations in their realization. This is certainly contributed by all the more significant engagements of the traditional actors in the Balkans – the Russian Federation and Turkey, as well as China. In this context, it will be very difficult to successfully complete the process of harmonization of the foreign policy of the Western Balkan countries with the Common Foreign and Security Policy of the European Union (Bislimi, 2010: 29–48). Moreover, dominant sections of the public in some Western Balkan states are increasingly skeptical, especially towards a membership in the European Union (Balkans Barometer, 2017: 21). Additionally, by a decision of the authorities at the end of 2007, proclaiming military neutrality, Serbia put at stake the Euro-Atlantic perspective of the entire Western Balkans. Namely, it is obvious that without the complete one-way integration of the region into the Euro-Atlantic community, the state will not be able to reduce a number of existing tensions.

Of course, much will depend on the persistence of non-EU actors in the Western Balkans region. In this regard, we should especially bear in mind the strengthened aspiration of Turkey to increase its influence in this region,

primarily in Bosnia and Herzegovina, some parts of Serbia and Albania. On the other hand, the Russian Federation will try to further enhance not only its economic presence, but also its political influence (Helsinški bilten, 2018: 1–7). This is particularly significant in the context of global rivalry between the United States and the Russian Federation, which can put the Western Balkan region in an extremely disadvantaged position.

The harmonization of foreign policies and positions of the Western Balkan countries with the Common Foreign and Security Policy of the European Union will be a particularly demanding task for Serbia, Bosnia and Herzegovina and Macedonia. The level of compliance of Montenegro and Albania with the European Union's CFSP is at a satisfactory level. However, when it comes to the three afore-stated countries, the foreign policy objectives, strategies and operational activities must be redefined. In the context of strengthening the influence of non-EU actors and the existence of certain skepticism on the part of the public in these countries, the ending of the above-mentioned process will not be an easy task.

If, however, Macedonia and Bosnia and Herzegovina join NATO through an accelerated process, this should indirectly affect the process of harmonization of the Western Balkan countries foreign policies with CFSP.

## Bibliography

- Balkans Barometer. (2017). Sarajevo: Regional Cooperation Council.
- Bislimi, F. (2010). EU Foreign Policy towards Balkans: An Opportunity or Challenge?. *The Western Balkans Policy Research*. 1. 1. 29–48.
- Blic. (2017). *Zorana Mihajlović sa kineskim novinarima: Srbija je najveći partner Kine na Balkanu i u ovom delu Evrope*. August 15, 2017. Available at: <https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/zorana-mihajlovic-sa-kineskim-novinarima-srbija-je-najveci-partner-kine-na-balkanu-i/88ve46b>, June 12, 2018.
- Blic. (2018). Kešanski, I. *Balkan je previše konfuzan za Trampa*. June 10, 2018. Available at: <https://www.blic.rs/vesti/svet/balkan-je-previse-konfuzan-za-trampa/ry99qgp>, June 11, 2018.
- Bokanews. (2018). *Vlada Hrvatske: Spremni na dogovor oko Prevlake*. June 12, 2018. Available at: <https://www.bokanews.me/featured/vlada-hrvatske-spremni-na-dogovor-oko-prevlake/>, June 12, 2018.
- Bosnia and Herzegovina 2018 Report: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy.*

- {COM(2018)450final}. Strasbourg, April, 17 2018. Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>, June 12, 2018.
- Danas. (2018). *Ratifikovan sporazum o razgraničenju Kosova sa Crnom Gorom*. March 21, 2018. Available at: <https://www.danas.rs/politika/ratifikovan-sporazum-o-razgranicenju-kosova-sa-crnom-gorom/>, June, 12 2018.
- Deutsche Welle. (2018). *Greece's anti-Macedonia protests fuel nationalist sentiment*. June 6, 2018. Available at: <http://www.dw.com/en/greeces-anti-macedonia-protests-fuel-nationalist-sentiment/a-44116256>, June 11, 2018.
- Deutsche Welle. (2018). *Kineska 'niska bisera' na Balkanu*. September 14, 2017. Available at: <http://www.dw.com/sr/kineska-niska-bisera-na-balkanu/a-40503748>, June 12, 2018.
- Đukanović, D. (2015). The Process of Institutionalization of the EU's CFSP in the Western Balkans Countries during the Ukraine Crisis. *Croatian International Relations Review*, 21, 72. . 81–106.
- Đukanović, D. (2016). *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989–2016)*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Službeni glasnik.
- EurAktiv. 2018. *Šta sadrži Sporazum Grčke i Makeodonije*. June, 12 „018. Available at: <http://www.euraktiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/12736-ta-sadri-sporazum-grke-i-makedonije.html>, June 12, 2018.
- European Western Balkans. (2017). Burazer, N. *Dejan Jović: Western Balkans states should join EU together*. Belgrade. October 2017. Available at: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/10/12/ewb-interview-jovic-western-balkans-states-join-eu-together/>, June 12, 2018.
- Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy*. SWD(2018) 154 final. Strasbourg, April, 17 2018. Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>, June, 12 2018.
- FYRM Report 2018: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6 February 2018, COM(2018) 65 final, Available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf), 10 June 2018.
- Glas Amerike. (2018). *Rusko upozorenje Makedoniji o negativnim posljedicama ako postane članica NATO*. March 20, 2018. Available at: <https://ba.voanews.com/a/rusija-upozorava-makedoniju-na-negativne-posledice-ulaska-u-nato/4306799.html>, June 12, 2018.
- Helsinški bilten. (2018). Čekajući Vučićevu odluku. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava, 141, April 2018.
- N1. (2018). *Čović: BiH će u EU sigurno 2025. godine sa Srbijom i Crnom Gorom*. March 19, 2018. Available at: <http://rs.n1info.com/a372885/Svet/Region/Covic-BiH-u-EU-2025.html>, June 12, 2018.
- Novi Standard. (2018). *Erdogan pozvao Vučića na svečano otvaranje gasovoda TANAP*. June 3, 2018. Available at: <https://standard.rs/2018/06/03/erdogan-pozvao-vucica-na>

- svecano-otvaranje-gasovoda-tanap/, June 12, 2018.
- Oslobođenje. (2018). *Izetbegović: Želimo punu integraciju naše zemlje u EU i NATO savez!*. April, 13. Available at: <https://www.oslobođenje.ba/vijesti/bih/izetbegovic-zelimo-punu-integraciju-nase-zemlje-u-eu-i-nato-savez-356189>, June 12, 2018.
- Politika. (2018). Pešić, M. *Sva srpska strateška partnerstva*. May 27, 2018. Available at: <http://www.politika.rs/scc/clanak/404513/Sva-srpska-strateska-partnerstva>, June 12, 2018.
- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. (2018). *Strategija vanjske politike BiH*. Mart 2018.
- Radio Free Europe – Balkans Service. (2018). Hafner, Asja. *McCarthy: Amerika se vraća na Balkan*. Prague. April 20, 2018. Available at: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sjedinjene-drzave-balkan-paul-mccarthy/29182505.html>, June 10, 2018.
- Radio Free Europe – Balkans Service. (2018a). Karabeg, O. *Radio most: BiH između ruske gubernije i turskog pašaluka*. June 2, 2018. Available at: <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-izme%C4%91u-ruske-gubernije-i-turskog-pa%C5%A1aluka-most/29267551.html>, June 10, 2018.
- Radio-televizija Kosova. (2018). Đorđević, J. *Ove godine će Kosovo dobiti svoju vojsku*. June, 11 2018. Available at: <http://www.rtklive.com/rtk2/?id=2&r=20775>, June, 12 2018.
- Reuters. (2018). *Thousands protest against the government in Macedonia*. June 2, 2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-macedonia-greece-name/thousands-protest-against-the-government-in-macedonia-idUSKCN1IY0TN>, June 10, 2018.
- RTK 2. (2018a). *Tači: Predstojeći dijalog istorijski i bez alternative*. June, 12 2018. Available at: <http://www.rtklive.com/rtk2/?id=2&r=20837>, June 12, 2018.
- Serbia 2018 Report: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy*. {COM(2018)450final}. SWD(2018) 152 final. Strasbourg, April, 17 2018. Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>, June 12, 2018.
- Sputnik. (2018). Proroković, D. *Na leto zahtev Srbiji – Kosovo ili EU. Rusija ima svoju računicu*. April 10, 2018. Available at: <https://rs.sputniknews.com/komentari/201804101115209874-kosovo-srbija-rusija/>, June 12, 2018.
- Večernji list. (2018). *Ruski veleposlanik: BiH nema što tražiti u NATO*. June 2, 2017. Available at: <https://www.vecernji.hr/vijesti/bih-nema-sto-traziti-u-nato-u-1173941>, June 12, 2018.

**Раздел четвърти.**

**Научените уроци:  
разширяване, комуникиране,  
ротационно председателство**



# UNCHANGED AND UNANSWERED CHALLENGES AHEAD OF STORMY PERIOD

*Prof. András Inotai  
Hungarian Academy of Sciences, Budapest*

## ***Abstract***

*This paper focuses on key external and internal challenges the European integration is facing. Three factors have to get particular attention, which are likely to influence the EU's developments in the next and most probably crucial period of the integration.*

*Accelerated globalisation with increasingly contradictory developments and, more importantly, accompanied by highly controversial and dangerous national reactions (policy measures) does not exclude serious conflicts and collisions in the next period. Even the best informed and experienced strategic analysts, policy-makers and decision-takers are unlikely to be prepared to successfully face the „triad” of challenges: complexity, interdependence and interdisciplinarity. In other words, global and European developments reveal a highly complex structure, the understanding and answering of which requires in-depth professional knowledge and socio-psychological empathy. Due to the rapidly increasing interdependence, substantially accelerated after the global crisis of 2008 and involving not only trade but almost all areas of economic activities (services, capital flows, monetary system) each „national” decision generates regional and/or global consequences, with repercussion on the decision-makers. Finally, the impact of political decisions does not remain within the direct political framework, but has economic, social, institutional, regional, psychological consequences as well.*

## ***Keywords***

*European Union, integration, protectionism, challenges, threats*

Economic decisions have political and other interdisciplinary implications. Therefore, any impact study in advanced countries generally preceding decisions with serious consequences should not only be based on a narrow spectrum of the character of decision (political, economic, social, etc.), but include the potential (or likely) impacts on other areas as well. In addition, it cannot be excluded that any slowdown or temporary stop or reversal of the decades-long globalisation, produced by the nature of globalisation, its negative effects or accompanied or just reinforced by sluggish growth or a new economic and financial crisis, could result in a „grand turning point” in international relations. (Giuliani, Jean-Dominique (2018))

Second, most challenges have been accumulated in a period of lasting, even if not very strong, economic recovery following the global crisis. The last decade proved to be one of the (or the) longest period(s) of continuous growth in large part of the global economy and in the European Union as well. Unfortunately, the historically granted time has not been used to successfully manage the key external and internal challenges. The EU enters the next period of lower growth or even recession accompanied by financial turbulences (or even a new global financial crisis) and with a lot of other unmanaged issues. It is difficult to foresee how at least some basic challenges will be addressed in a less favourable macroeconomic environment.

Third, the coming elections into the European Parliament in May 2019 have already diverted attention from the management of burning problems. Member States and politicians are focusing on the future party-based composition of the Parliament, and on the personal aspects of key positions in different organs of the EU, with special interest in the future president of the Commission. At the same time, many external and internal challenges continue and their management can hardly wait for the post-election period, the first months of which will again be covered by implementing personal (and member country) priorities. In a period characterised by accelerated speed, any loss of time may generate irreparable costs and fundamentally influence the future of the European integration.

In the following part of the paper, specific notes will be made on key areas of external and internal challenges, based on recent developments and potential consequences for the future of the EU.

## **1. Key external challenges**

### **1.1.From threat to practice:**

#### **Trade protectionism of the US administration**

Already in his electoral campaign, Trump could convince a substantial part of the US citizens that the huge American trade deficit cannot be sustained. Particularly, countries with enormous surplus in bilateral trade, such as China and Germany („evil countries”) have to be punished. He did not care about the causes of this deficit (outward investment and production by US companies, consequences of globalisation started by and with huge benefits for US firms, losing competitiveness of domestic US firms in an increasingly global competition, etc). Words were followed by deeds, when import duties were introduced on steel and aluminium products. Although in the first round the EU, Canada and Mexico were exempted and trade protectionism targeted mainly China, in June 2018 the same measures started to be applied in transatlantic trade as well. Simultaneously, Trump introduced 25 percent tariffs on 818 Chinese goods, including high-tech commodities in the value of USD 34 bn and further punitive steps have been announced. China’s reaction did not wait a minute, and a similar 25 per cent tariff was imposed on Chinese imports from the USA in the same value, including agricultural products. Indeed, if this process continues, the largest trade war of the economic history seems to be unavoidable. Interestingly, not due to an economic crisis which always tends to introduce protectionist measures, but at the peak of the current economic cycle.

Concerning the European Union, the US duties on steel and aluminium products include 186 commodities, with a volume of USD 7.2 bn. The EU’s countermeasures affect 183 US products (in the value of USD 3.2 bn). If the American protectionist practice were continued and extended to much more EU products, not least on German cars, the already started trade war could easily get a qualitatively new dimension with unpredictable consequences and costs. Less attention was devoted to the potential and not less important impact of the relevant reduction of the corporate tax rate in the USA from 35 to 21 per cent. Since large (and some smaller) EU member countries have a corporate tax rate above 30 per cent, the US move can generate a global tax competition.

In a global and European economy with signs of slowing down and eventually heading for recession, the most disturbing factor is Trump’s unpredictability. Once he declares a full-fledged trade war, and a few days later invites the G7 countries to create the largest ever free trade zone of the

world. He wants to punish Germany for its huge export surplus, but does not realize that Germany is a member of the EU and trade policy cannot be directed just against one country of a free trade and customs union. (In addition, most of the „unwanted” BMW cars sold in the American market are manufactured in in the USA itself.) Then he offers Macron immediate free trade provided France leaves the European integration. The same for the United Kingdom, without realizing that as long as Brexit negotiations are not finished, there is no chance for such a deal.

Transatlantic relations have been burdened by three additional moves of the American president. First, strong and justified concerns were formulated by the European partners of NATO. Although most of them are likely to be eliminated during the last NATO summit, but the US requirement to raise NATO-related military expenditures to 2 per cent of the GDP is based on quantity rather than quality of defense. Second, the Trump-Putin meeting in Helsinki, a few days after the NATO summit did not contribute to higher reliability of the US president. Third, the US withdrawal from the Iran deal creates a new conflict zone. All other signatory countries of the nuclear deal with Iran (Russia, China, United Kingdom, France and Germany) would like to keep the agreement alive. Contrary to the USA, all of them have substantial economic interests in Iran, both trade, energy supply and investments. However, due to potential retaliatory measures by the USA affecting European firms continuing economic relations with Iran, already several companies started to suspend or substantially reduce their activities (such as BMW, Total or the cancellation of flights by British Airways and Air France to Teheran). Much more concern is related to the potential impact of no-deal with Iran. Any (internal) destabilisation could lead to unpredictable responses of the Iranian government in the Middle East. In addition, massive migration waves based on domestic instability, social hardship or even military actions would not reach the USA, but certainly Europe. Therefore, based on security considerations, the EU – together with Russia and China – should do everything to avoid the cancellation of the Iran deal, despite potential retaliatory measures of the Trump administration.

Finally, Trump’s statement that “trade wars are good because they are easy to win” can already be confronted by recent economic repercussion on the US economy. As it is well known, trade wars do not have winners, only losers, on macroeconomic, social, company and consumer levels alike. US protectionism has led or in short time will be leading to higher domestic prices of all products containing steel and aluminium. In consequence,

higher consumer prices would mainly affect those US citizens who consider themselves the losers of globalisation, with stagnating or sometimes falling real income. In order to counteract declining income, many people switched from higher-priced US products to lower-priced imported goods. As costs of the protectionist policy hit low-income people over average, most of the losers who voted for Trump could deny support to the president. (It is another interesting question why low-income people see their savior in a multibillionaire entrepreneur.) In addition, US companies manufacturing higher-duty products in various countries (first of all in Canada, Mexico but also in China) will also be hit by the protectionist measures. Finally, the costs of countermeasures have to be compensated for. Due to higher Chinese duties on US agricultural products, already as a first step, American farmers needed a USD 12 bn subsidy financed by the US budget, usually struggling with huge deficits (financed by treasury bonds purchased by foreigners). Moreover, US companies forced to or still expected to return to the US and starting production at home may also ask for subsidies, since their (price) competitiveness is less than granted even against imported commodities with higher tariffs imposed.

In a highly interdependent world, trade sanctions can easily spread to the financial markets, particularly if some retaliatory measures will not be directly trade-related. Although the massive selling of treasury bonds by the Chinese government (owing 6 percent of all treasury bonds) cannot be expected, because it would hit back to the Chinese economy as well, but devaluation of the national currency can partially absorb the negative effect of higher tariffs on exported goods. In fact, in the last months, the Chinese government let the yuan depreciate by 7 per cent against the US dollar.

## **1.2. Russia**

In one area, the current leaders of the USA and Russia seem to share the same common goal: the weakening or even dismembering of the European integration. However, they use very different instruments. Trade protectionism and NATO-related uncertainties practiced by the USA are accompanied by cyber attacks, intervention into electoral campaigns in various EU member countries and special relations to (right-wing) extremist parties, EU-sceptic or even anti-EU governments supported by Russia. Some new member countries, such as Hungary, but also the Czech Republic and Slovakia belong to this group, let alone some Western Balkan countries

which are not yet EU members. In addition, not only energy-driven (North Stream 2) relations between Russia and Germany add to the uncertainties shared by several member countries. On the other hand, not least obeying continuous US pressure, the EU has prolonged economic sanctions against Russia imposed after the illegal annexation of Crimea in July 2014. The measures target the financial, energy and defence sectors, and limit the access of Russian state-owned financial institutions to the EU capital market as well as to certain sensitive technologies and services that can be used for oil production and exploration. In addition, a visa ban and asset freeze against 155 Russian citizens remain in place. The prolongation of the economic sanctions was unanimously adopted in July 2018 for another six months and its suspension made dependent on the complete implementation of the Minsk Agreement between Russia, France and Germany in 2015. Despite the Russia-friendly attitude of some member countries (mainly the current Hungarian government), nobody dared to veto this measure, despite the fact that it is particularly the new member countries that suffer from the export ban and register huge trade deficits with Russia that could be reduced if their exports were not affected by the sanctions.<sup>1</sup>

It is likely that the sanctions in this case started to work. The mono-structured Russian economy is struggling with growing problems, both technological and financial ones. The impact of sanctions has split the Russian elite between those who benefit from Western sanctions and those who suffer. According to some analysts, the split of the Russian elite may have profound consequences for Russia's future. (Orlova, 2018) In addition, the proposal of the Russian government to increase the retirement age (from 60 to 65 for men and from 55 to 60 for women) resulted in a rapid fall in Putin's popularity. (Kolesnikov, 2018) It remains an open issue how Russia will react to this phenomenon – with more hostility and additional military moves in some nearby regions or with more openness to cooperation with the EU. For the EU, the overall picture gets more complicated by the growing competition between Russia and the USA as current and potential main energy suppliers to the continent (already functioning gas pipelines from Russia and potential liquid gas shipped from the USA).

---

<sup>1</sup> Most new member countries suffer more from the sanctions against Russia than from US protectionism. In more detail see: András Inotai: How vulnerable? Export-oriented new member countries of the European Union and the spread of trade protectionism. Paper prepared for the ASPEN Review Central Europe, to be published in the autumn of 2018.

### **1.3. A strategic reappraisal of relations with China?**

The new global (dis)order created by the Trump administration automatically nurtured the idea of forging a strategic partnership between the EU and China. Not only because the EU-China economic relations had been obviously strengthening over the last two decades, particularly after China's accession to the WTO in 2001, but due to both sides' high-level exposure to international trade. On the one hand, the US sanctions generate „second-best” solutions and search for new markets for the EU and Chinese products. Part of them can be included into the rapidly increasing bilateral trade stream, while another need further liberalisation of world trade, including bilateral and regional free trade agreements. Thus, both parties are fundamentally interested in keeping global trade free from further protectionism and preserving or even strengthening the role of the WTO. On the other hand, the immediate answer of China to the widespread use of increased US tariffs on Chinese goods and introducing adequate countermeasures against US products improves the market access conditions for European companies, not least in the agricultural sector. Moreover, US withdrawal from the Paris Club on climate issues and other international obligations definitely enhanced the global responsibility of and cooperation possibilities between the EU and China. This situation helped create a common vision much beyond economic relations among two of the leading powers of the world.

However, a breakthrough still faces serious obstacles. The EU wants better market access to China, including investment rules (overcoming the current joint venture obligations), financial institutions and technology control. At the same time, growing anti-China attitude in the EU has to be successfully encountered, with particular reference to the massive buy-up of technology-intensive small- and medium-sized EU firms (mainly in Germany and Italy, but also in other member countries) by Chinese companies in order to get (illegal) access to new technologies.

The last EU-China summit in mid-July 2018 in Beijing ended up with a joint statement summarized in 44 paragraphs.<sup>9</sup>European Commission, 2018) Among the most important common priorities are:

- reinforcing the global dimension of the partnership;
- consultations in foreign policy and international security issues in Africa, the Middle East, Asia and Latin America;
- fostering an open world economy and the multilateral trading system within the WTO;

- special attention to be paid to climate change and sustainable development (including Blue Partnership for the Oceans);
- development of clean energy systems;
- regional policy cooperation;
- connection of synergies between China’s Belt and Road Initiative and the EU’s investment projects in the framework of the Trans-European Transport Network.

Of special importance is the last priority, since a few years ago China set up a special cooperation framework consisting of 16 European countries (11 EU members and 5 Western Balkan countries) and China as a key arm of the Belt and Road Initiative (or New Silk Road). For some time, there existed well or less justified concerns to what extent this project is embedded into the EU framework and is considering and accepting EU rules of the game (public procurement, local content, environmental and energy standards, etc.), and how much can it be used to undermine the EU’s (not always very strong) unity. The last high-level meeting during the Bulgarian Presidency of the European Council in June tends to support the view that China is first of all and definitely interested in a strong and deepening EU, as an indispensable player in a sustainable and stable multipolar global system in the next decades of the century. Therefore, the special importance of the 16+1 initiative has been reduced and increasingly involved into and combined with similar EU efforts. In fact, unique synergy could be created if the East-West-oriented Chinese project could be connected with the still missing third North-South corridor between the Baltics and the Mediterranean and incorporated into the Transeuropean Transport Network programme.

#### **1.4. Short remarks on the future of competitiveness**

Despite growing and regional political, economic and social problems and persisting uncertainties, the process and progress of digitalisation of our life seems to be unstoppable. Within a relatively short period, but certainly in the life of the current young generation, it will have a unique impact not only on the economy, but also on our everyday life, social behaviour and the functioning of societies and institutions. Some experts emphasise that, in fact, we are not heading towards the fourth industrial revolution (after the steam engine, electricity and computers), but much more towards the third historical revolution of mankind (after the common language that enabled us to communicate and the alphabet that made the transfer of knowledge and

experience to the next generations possible). The consequences are not only enormous, but absolutely unpredictable and unmanageable at the moment. Full-fledged digitalisation could provide the current global GDP with 20 per cent of the current workforce. Even if digitalisation remains limited (due to partly unforeseen technological barriers or widespread social resistance), its impact on the labour market will be unprecedented. Not only concerning the quantity of employment needed, but also with reference to the quality of labour and its sectoral (re)distribution. In 20 years (or less) the structure of the labour market demand will be very different from that of today. Several jobs will disappear, while completely new demand will appear. In order to create the adequate labour supply, already today the education in the primary schools should be guided by the future demand structure, which, at the moment, is mostly unknown. What education can, however, do is to prepare the young(est) generation(s) with basic knowledge which is indispensable to enter the labour market, including English (and other) language(s) and clever use of computer and other new technologies. Not less importantly, the adjustment capacity, including geographic and skill-related mobility has to be substantially increased, accompanied by openness, solidarity, cooperation and social cohesion. At present, in the best case we are at the very beginning of this process, let alone several movements and sometimes official politics in various EU member countries, evidently leading targeting the opposite direction.

In addition, we need much more than future demand-adjusted education, both formal and informal. Most probably, the next generation will have more free time (for the same income), which generates new demand for selected goods and mainly for services. The intelligent and cooperative spending of the additional available time is a huge challenge to the mankind. Also, a new distribution of income will be needed due to the decreasing number of jobs or jobs that can be performed outside the working place (mostly at home). The introduction of a basic income system may be one instrument, although, at the moment its impact on the potential labour force and entire societies cannot be unequivocally assessed. Finally, not only the structure of the labour market and the available “free” time will be changed, but, more importantly, also a large part of our current “value set”. How the human being will be facing, reacting to and, in a positive scenario, adapting and adjusted to this unique challenge is, at the moment, absolutely open.

## 2. Unsolved and partly further pressing intra-EU challenges

### 2.1. Brexit

According to the originally set schedule, the Brexit deal should be finished on March 29<sup>th</sup>, 2019, preceded by the finishing of official negotiations in October 2018 and by the approval of the European Council's meeting. Although some delay would not jeopardise the deal until the end of 2018, national parliaments, including the current European Parliament have to vote on Brexit until March 2019. This process may be questioned by three factors: first, the mountain of still unsolved issues of Brexit in negotiations between the European Commission and the United Kingdom; second, by partly already foreseeable internal political developments in Britain; and, thirdly, the impact of the forthcoming election campaigns to the European Parliament, most probably at full steam at the moment of voting on Brexit.

The two-year track of Brexit negotiations made clear that the original idea of the British government was wishful thinking. It is Brussels that determines the conditions of exit and not the „cherry-picking” illusion of the United Kingdom. The manoeuvring room of the UK had become narrower by each negotiation round. Consequently, “soft Brexit” options seem to have today a very low probability as compared to “hard Brexit” or no Brexit at all. Practically, “anything could happen in the next half year”.(Donnelly, 2018)

As a last attempt, the White Paper prepared by Her Majesty's Government on July 6<sup>th</sup>,<sup>2</sup> proposes a mix of high-level integration in the single market for goods with greater British freedom in the areas of services and finance. It is clear, this proposal is a non-starter and would only prolong negotiations most probably running out of the original time schedule – without no visible outcome in the near future. At the same time, negative impacts of a potential Brexit are already increasingly perceived in the UK. In addition, no meaningful option has emerged concerning the future state of the border between Ireland and Northern Ireland, not only an economic and employment, but also a highly risky political and security issue. Also, the Scottish question remains unanswered. Moreover and more importantly for the outcome, there are the domestic political changes in the UK, with growing opposition to the current government and to Brexit. Although those who are against Brexit are not yet strong and united enough, Brexiters seem to have lost control of Brexit and

---

<sup>2</sup> HM Government: Statement from HM Government, Chequers, 06 July 2018.

the Brexit camp of the government has been broken, signalled by the retreat of several ministers representing the “hard Brexit” line.

At the moment, four scenarios are on the table:

- Brexit goes ahead and membership will be finished on March 29<sup>th</sup>, 2019. This needs the full support not only of the Tory Brexiters, but also the backing by part of the opposition. Cost-benefit sharing will largely depend on the extent to which Britain will remain a “rule-taker” in the new deal (and, as a precondition, agreement on the Irish problem).

- Brexit falls at Westminster leading to political and economic crisis with substantial negative impacts. General election in early 2019 may be the consequence leading to delaying Brexit. Even more, developments may end up in a new referendum on membership or non-membership in the EU.

- The “no deal scenario” extends the deadline of negotiations and may generate an overall crisis leading to new elections in the UK, a “reinvented” negotiation approach to the EU or to further referendum.

- Finally, the UK may decide to stay in the EU with far-reaching consequences for the (already changing) EU and a new United Kingdom giving up the already outdated idea and historical reminiscence of “global Britain” (indeed, “global Britain” would be even more lost as the consequence of Brexit than that of staying in the EU). (Major, 2018)

## **2.2. Still not stabilized Eurozone**

Future will show to what extent the EU lost time and opportunity to stabilise and further deepen the Eurozone, including not only ongoing institutional and legal measures, but also a qualitative jump towards creating a fiscal union. In fact, the last year granted calmness and stability to the Eurozone, reinforced by overall growth in the member countries. The initiative of Macron to strengthen the Euro by establishing a special Eurozone budget and nominate a common finance minister for the Eurozone came at the right time. In addition, the Greek problem could be successfully managed (although not without serious economic, financial and psychological costs). Ongoing Brexit negotiations could have also contributed to the necessity of fostering the position of the common currency without any potential British move in the contrary direction. The Euro could enhance its stability in the international monetary system and experienced a substantial appreciation against the US dollar. Practically zero interest rate, at least on paper, promoted investment activities and public and private spending, accompanied by the

adverse impact on savings looking for profitable deposits (and creating a threat for the future stability of the system due to huge amount of „floating money” – not only in Europe but also worldwide). Finally, the attraction of the common currency was rapidly growing in some member countries, still outside the Euro area, such as Bulgaria, Romania and Croatia. In fact, Bulgaria has had a fixed exchange rate system since 1997 and could easily join the Eurozone. The Romanian government has announced putting on the table a detailed plan of joining the Eurozone as of December 2018. Also, the Croatian government declared to join the Eurozone in the next five years.

Unfortunately, this historically positive atmosphere, including any serious discussion on Macron’s approach, seems to be largely missed. The main obstacle is Germany in general and the German Chancellor Merkel, in particular. She clearly refused Macron’s plan and, as an interim solution, proposed to analyse the possibility of creating a special Eurozone budget within the overall budget of the EU. In addition, she swept away the idea of a common finance minister saying that he/she would miss two important competences: no special budget and no parliamentary control. Although Merkel is not alone with this argument in the Eurozone, it is more than surprising that Germany, by far the biggest winner of the common currency does not support the deepening of the monetary integration, which would be a key element of macroeconomic growth and the sustainability of export-oriented pattern of the German economy. (Any return to national currencies or even a split between “strong” and “weak” Euro currencies would immediately appreciate the new German currency by 30 to 40 per cent, with disastrous impact on the German economy.)

A less calmer or, most probably, a more stormy period for the Eurozone is approaching. It roots in the slowdown of economic growth, growing global (and mainly transatlantic) protectionism, but may also be generated by growing economic and political problems of Italy, a different magnitude than that of Greece a decade ago. In addition, the financial crisis of Turkey adds additional pressure, because some Eurozone banks have high exposure to credits provided to Turkey (not least Italian banks).

### **2.3. The never-ending (never-solved?) story of migration**

After the shock events of 2015, and the EU deal with Turkey, migration pressure on the EU had been substantially weakened. The previously mostly used Western Balkan route has lost importance due to the fence built by the

Hungarian government, cooperation among transit countries, strict border control and, to an unknown portion, because of the inhuman treatment of asylum seekers and economic migrants. According to a recent report by Frontex, the number of illegal migration dropped the last year by 43 per cent to 73.500 persons. Simultaneously, there occurred a clear shift towards the Western Mediterranean basin, with doubling of migrants amounting to more than 23 000 persons. The Eastern Mediterranean basin reported just 4000 migrants and the number of people arriving to the Italian coasts fell to 1900 persons.<sup>3</sup> Despite the calming down of the situation, but still facing medium-term massive migration threats, the EU was unable to develop and even less, to implement a common migration policy. Some member countries blatantly denied to accept any migrant and participate in a common EU-level policy of redistribution. Public opinion and official politics in some major host countries, mainly in Italy (but also in Sweden, Malta and Germany) started to go to distance from previous practice. The new Italian government refused access to Italian territory of migrants arriving in various ships and made their acceptance dependent on a functioning redistribution scheme. Passangers of some ships were taken over by Spanish ports and also France was asked to jump into easing the situation. Growing anti-migrant attitude in Italy, partly due to the large number of migrants who arrived over several years and still remained here in the last years, is fed by government propaganda but also by the uneven burden sharing between Italy and the member countries (despite some, although late arrival of EU financial support).

Although the refusal of accepting more (or any) migrants seems to bring together some European politicians (Italy and Hungary), their fundamental position is very different. Italy would be ready to stop migration, including new policy instruments (turning back migrant ships to Africa, a method successfully used by Australia more than a decade ago, when South East Asians wanted to enter the country). However, it considers the equitable distribution of migrants (and the respective financial costs) among the member countries as a key element of any agreement. However, such a clause will hardly be accepted by Hungary and the other Visegrád or other new member countries.

Time is running short for the EU and member country reactions as existing or just imagined migration have started to undermine the basic pillars of cooperation of the integration. Official anti-migration policies filled with hatred, discrimination and inhuman treatment further contaminate not only

---

<sup>3</sup> See <https://www.euscoop.com/eu/2018/8/14/fortex-drop-migratory-flow-eu>

the minds and attitude of EU citizens in some countries, but also contradict the basic “European values”. As a result, the reaction to migration could easily create a “multi-value” European Union, a much more dangerous development than a multi-speed Europe or a Europe of “concentric” (?) circles.

The EU should urgently take concrete actions.<sup>4</sup> First, the role of Frontex has to be fundamentally strengthened, and equipped with competences not only in defending the Mediterranean, but also in sending back ships with illegal migrants to their departure point. Second, member countries not ready to participate in a common migration policy (both by accepting a certain number of legal migrants and contributing to the financial costs of the “migration architecture” of the EU) should be excluded from selected areas of the integration (from decision-making to budgetary financing). Third, as already agreed on and to be supported by the next multiannual financial framework (2021-2027), the EU will dispose of a substantial amount of money to develop cooperation with African countries able to control migration pressure. Obviously, this is an absolutely necessary investment, but only for the longer term and not without risks. Money made available to African governments in order to control borders and convince citizens to stay at home because their decent living standard can be guaranteed, including education, healthcare, employment and entrepreneurial activities, may only have fruits in the longer term. Border control seems to be easier but with methods hardly to be reconciled with European values, in other words, in cooperation with authoritarian regimes or just dictators. In this context, basic European values and similarly basic security needs contradict each other. In addition, even if medium- and long-term programs in Africa, continuously and efficiently financed by the EU budget, generate meaningful results, the attraction of Europe will remain strong for the foreseeable time, particularly for highly talented young Africans. Global communication facilities will keep on contributing to the “attraction capacity”.

Migration has characterised the entire history of mankind, without which the human being could not have survived. No doubt that international migration will remain or, even more, become a more dynamic factor of globalisation. Most of this process is likely to be regionally limited and not reaching Europe. However, the EU has to develop a comprehensive plan how to deal with the migration pressure. Not less important is, however, to deal with the already

---

<sup>4</sup> As a first step in this direction see: European Commission: Progress report on the implementation of the European Agenda on migration. Brussels, May 16, 2018, COM(2018) 301 final.

visible negative impacts of anti-migration campaigns that not only produce hatred and fear in large segments in the society of selected member countries but blatantly contradict basic European (and human) values.

#### **2.4. Unstopped rise of populism**

Looking back to the situation in the summer of 2017 when my last year's paper was prepared, one can state that populism and demagoguery kept on rising not only in selected member countries, but were spreading to additional members previously rather resistant to such mentality. The enhanced intensity and geographic spread of populism is rooted in and nourished by several factors.

As mentioned at the beginning of this paper, less and less people are able to understand the complexity (let alone the interdependence and interdisciplinarity) of current events and developments. They need simplified or even falsified information in a few seconds.

Inevitable (positive and negative) challenges of globalisation, unprecedented interdependence and accelerated time, let alone the combination of both of them, appear as threats, risks, dangers against which one has to defend himself. Populist politicians are always ready to explain "evil intentions" instead of preparing people for successful adjustment and forward-looking attitude. The ongoing propaganda of hatred against migrants in Hungary (which largely contributed to a two-third majority victory of the current government early April 2018) is an evident proof that such an approach works, even if there has not been any threat of migration or by alleged "terrorists".

Domestic economic, political and social difficulties, including the costs of crisis management have left deep wounds in some member countries with longer term psychological, mental and social consequences. The emergence of right-wing governments in several member countries definitely supports or just directly generates populist trends (Hungary, Poland, but also the Czech Republic and, most recently, Italy). In addition, even in countries with deeply-rooted democratic traditions and strong democratic institutions, populism is advancing. Although a populist breakthrough could be successfully prevented in the national elections in several member countries, populist sentiment and activity did not disappear. The rise of populism in Germany (AfD) and in Sweden (just before elections) deserves particular attention.

As an additional and dangerous phenomenon, populism in some of the new member countries has been coupled with the reemergence of old-

fashioned nationalism. The roots partly go back to historical traumas (or just unfounded dreams and illusions). An important factor is the late perception of the consequences of political, social and economic transformation for which most citizens were not prepared. It is almost “normal”, that the psychological repercussions of the dramatic changes manifest themselves two or three decades after the fundamental political, legal, institutional and economic changes (see the telling example of the AfD in Germany). Rightly or wrongly perceived, “second-class membership” can also be added as an explanatory factor, even if in most cases perceived lagging behind is more connected with the inability of using opened up opportunities adequately, or of investing EU money in competitive sectors. Not less importantly, the consequences of “self-peripherisation” (or self-marginalisation) trends in some new member countries have to be taken into account.

Finally, the less than adequate role of the European institutions, including the activity of the Commission, has to be mentioned. Although the Commission initiated a process against Poland based on Article 7 of the Treaty, it will take a lot of time and the decision to suspend voting rights would need unanimity which – as everybody knows in advance – can hardly be reached. Also, the sanctioning of a clear breach of the EU basic values by any member country has been missing, although the suspension of financing several projects from the EU budget could have been a meaningful warning. Just the opposite happened, when large-scale fraud with EU funds (mismanaged public procurement, obvious overpricing and use of money for projects differing from the original contract) remained not only unpunished but, with the silent knowledge and sometimes even with support of the Brussels beaurocracy, ended up in the hands of corrupt politicians and entrepreneurs, several times with clear anti-EU attitude. At least, stopping the financial support to evidently anti-EU governments, which used massively EU money to create the economic background of the previously established political maffia, could have been rightly expected not only from the relevant institutions, but from the European taxpayers as well.

The forthcoming elections to the European Parliament seem to become a real test to the current situation of the European integration. Even more, it could become a determining factor of the future evolution of the EU. If populist parties will be the winners, whatever party structure will be characterising the next European Parliament, the EU will be facing another and dramatic internal challenge. It is no exaggeration, that the very future of Europe is at stake.

Contrary to the populist-nationalist propaganda based on widespread opposition to and revolt against current European institutions, while stressing the recreation of “strong nation-states” as the key success factor of the future of Europe, Europe definitely needs strong common institutions with open, solidarian and cooperative member countries. The number of the participating countries is open – both above or below the current 28 members. What will be decisive are openness to global and intra-EU developments, readiness to cooperate and ability to adjustment to inevitable and continuously arriving challenges. Are leading European politicians prepared? If not, even more important is to prepare our societies not only in order to survive in a rapidly changing global, regional and national environment, but to keep or even foster Europe’s place in the global setting for the next, and probably turbulent decades, as well.

### **Bibliography**

- András Inotai: How vulnerable? Export-oriented new member countries of the European Union and the spread of trade protectionism. Paper prepared for the ASPEN Review Central Europe, to be published in the autumn of 2018.
- European Commission. Joint statement of the 20th EU-China Summit, July 16, 2018.
- European Commission: Progress report on the implementation of the European Agenda on migration. Brussels, May 16, 2018, COM(2018) 301 final.
- Giuliani, Jean-Dominique (2018), The grand turning point. (on Twitter)
- Hughes, Kirsty: Brexit: Heading to a deal or no deal while UK politics implodes? The Federal Trust, July 2018.
- Kolesnikov, Andrej, Why Putin’s approval ratings are declining sharply. Carnegie Moscow Center, August 14, 2018
- Major, Claudia – von Ondarza, Nicolai: No „Global Britain” after Brexit. SWP Comment, Berlin, no. 24, June 2018
- Orlova, Karina, The Great Sanctions Split. The American Interest, June 12, 2018.

## NATIONAL INTERESTS IN THE EU EASTERN ENLARGEMENT – KEY LAPSE IN THE ACADEMIC LITERATURE

*Assoc. prof. Mirela Veleva-Eftimova, PhD  
European Studies Department,  
Sofia University “St. Kliment Ohridski”*

In February this year, the European Commission presented a *Strategy for reliable perspective of enlargement and enhanced engagement of the EU to the countries of the Western Balkans*. In this way, the European Commission (EC) formalized the inclusion of the topic of enlargement in the Union's agenda, which was not foreseen at the beginning of its mandate. From the content of the strategy, it becomes clear that for some of the countries from the Western Balkans, the progress on the path to EU membership depends not only on the implementation of the pre-accession conditionality, but also by the emergence of favorable circumstances. Kosovo has the opportunity ... to accelerate its progress on the way to the EU, when objective circumstances are present. This formulation was the logical result of the resistance on the part of EU countries which do not recognize Kosovo's independence and therefore the inclusion of the country in the perspective of enlargement. The unequivocal refusal of Greece to agree to the name of Macedonia, which for a long time predetermines the impossibility of opening membership talks with Skopje, illustrates the fact that the emergence of favorable circumstances is of critical importance for the European prospect not only of Kosovo. In both cases, the positions of the EU Member States in question are determined by the specific national interests. In short, the European perspective of the countries of the Western Balkans highly depends on the national perspectives of the EU countries, both regarding the degree of prioritization on the agenda of the Union, as well as the formulation and implementation of the specific strategic approach.

At the same time, to date, some of the expected positive effects of the previous Eastern enlargement could be questioned. In two of the countries,

qualified in the 90's as excellent performers in their pre-accession preparation – Hungary and Poland – sharing the common European values is subject to serious doubt. In April 2017 the EC undertook a monitoring procedure against Hungary because of a change in the law on higher education. On 20<sup>th</sup> December the same year, 2017, the EC launched an unprecedented procedure against Poland, proposing to the EU Council to decide for a clear risk of a serious breach of the fundamental values of the Union by a Member State.

Although these processes seem like surprising and “unprecedented”, they did not actually appear out of nowhere. A growing volume of scholarly literature explores the post-accession crisis in the relations between the EU and the Central and Eastern European Countries (CEEC), putting forward arguments for the relationship between the influence of the EU in the pre-accession preparation process and the deterioration of the quality of governance in the newly-accessed countries (Dimitrov, 2016). More than a decade after the end of the Big-Bang Enlargement (as was the inclusion of the CEEC into the EU called), the interest in it is not waning, but it is growing. Because not only the result is ambiguous but also because the very nature of the process that led to this result remains largely unexplained.

In the context of the facts pointed out until now, the question arises – whether and to what extent the impact of the national interests of the countries of the EU on the process of enlargement have been the subject of research interest in the literature of the Eastern enlargement. This text sets itself the task to answer this question through presenting the results of the analytical review of the research perspectives, objectives and results in two main directions, in this separate field in the academic literature of European integration – Europeanization through conditionality and dynamics of the enlargement process.

The results presented are based on an analytical review of over 200 titles (monographs, studies, working papers, articles) on the subject. Due to the limitations of this format, however, in the subsequent exposé are presented just a few of the most frequently quoted authors (Велева-Ефтимова, 2018).

The literature on the Eastern enlargement is shaped as a relatively independent and intensively growing subfield of the studies of European integration over the last twenty years (Sedelmeier, 2011). This academic tradition, however, is not homogeneous, rather, in it there are recognized significantly different conceptual and methodological orientations, as the number of alternative directions and prioritized highlights increases with the advancement of the enlargement process.

The validation of the policy of conditionality as the main instrument for pre-accession preparation of CEEC in the second half of the 1990's, it turns out to be also the main trend in the research of Europeanization, which puts this process in a predominantly positivistic paradigm. According to the representatives of this research perspective the policy of conditionality has been a successful instrument for the Europeanization of the candidates, but the extent of this success may vary (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005; Ekiert, 2008; Sedelmeier, 2011; Toshkov, 2012 Gateva, 2015).

Explaining these variations is the problem that Schimmelfennig and Sedelmeier et al. are trying to resolve, so as to formulate a theoretical framework for the research of the methods which would lead to “an effective transfer of norms” in the CEEC. Beginning from the starting position that the Union, which represents a monolithic whole, has “an unprecedented influence on the restructuring of the internal institutions and the whole set of public policies” because of the strong desire of the CEEC for membership, and the power asymmetry that has emerged as a result of this – these researchers assume that the influence of the EU is not the same in different policy areas and different national cases. They set themselves a task to find out what are the factors that influence the effectiveness of Europeanization. The policy of conditionality has been set as a major instrument for the Europeanization. Through a comparative analysis of a range of different national cases and different policy areas, the authors conclude that the impact of the EU or the success of Europeanization critically depends on the specifics of the relevant national society in which it must be implemented (Schimmelfennig Sedelmeier, 2005). In other words, the characteristics of the object of Europeanization – may set incidental restrictions on otherwise guaranteed positive effects of conditionality as a universally applicable and non-alternative policy for Europeanization.

In the light of the assumptions discussed above, regarding the process of Europeanization of the EU and the countries with which it interacts, this research paradigm contains several problematic starting assumptions. On the one hand, these assumptions significantly reduce the complexity of the process of Europeanization. First, according to its most common definition, Europeanization is quite broad and multi-dimensional process, but not only a transfer of European legislation. Moreover, the subject of Europeanization is countries in transition, which is unprecedented, and concerns all aspects of public life and its political system (Offe and Adler, 2004). Second, Europeanization is not seen as a process of interaction with the candidate countries, but as a

process flowing top-down, that is, dictated by the EU through the European Commission, because of the undoubted power asymmetry of figuratively speaking “Club members” against “the applicants for membership”. The strong unilateral desire for membership (that this asymmetry originates from), however, is without any argumentation, but is only declared.”

On the other hand, the output assumptions reduce the complexity of the decision-making process in the EU also. The Union is seen as a monolithic political body, but its constituent units, the Member States, have strongly divergent positions on the content of the integration process in general and in relation to the strategy for Eastern enlargement in particular and, moreover, they are not willing to provide full management of the enlargement process to the EC (Mc Allister, R. 1998; Milword, 2000; Dinan, 2010). These contradictions have the potential to affect the formulation of the policy of conditionality, as well as on its implementation by the EC, so that it does not produce the intended effect.

Proving the planned success, however, is critically important for the realization of the policy of conditionality, which is becoming a vital tool for the Europeanization of the candidates. This strategic imperative supports the sustainability of the positivistic research paradigm in relation to the process of Eastern Enlargement. A series of authors based on the basic assumption that conditionality has a guaranteed positive effect, but it is limited by a variety of local factors – focus on justifying the peculiarities of the political systems of the candidates during the transition and the mentality models inherited as an obstacle to the success of Europeanization of the CEEC (Ivanov, 2010; Papadimitirou and Gateva, 2012; Börzel, 2011).

Starting from the same underlying assumptions, as Schimelfennig, Sedelmaier et al., Heather Grabbe significantly changes the direction of the research focus to the conditionality. She tries to answer the question – why do the candidates accept membership conditions that are not in their best interest? She is looking for the answer to the question – what allows the passing of Europeanization of the CEEC in practice? According to her, the possibility of export of Europeanization is defined by “the colossal” potential for impact from the Union to the public policies in the CEEC due to the apparent power asymmetry, accelerated by the attractiveness of the membership for the governments of the candidates. Despite the efforts to adhere to the positivistic paradigm, however, under the weight of the empirical facts of the real ongoing processes Grabbe actually turns upside down her primary baseline assumption of the huge conversion potential of the EU. She proves that the EU has failed

to realize its full potential – due to diffusion and uncertainty of *its impact* on CEEC, embodied in the main pre-accession instrument of the Union – the policy of conditionality (Grabbe, 2006).

Identifying a series of flaws in the formulation and implementation of the policy of conditionality, Grabbe proves that this policy is not a non-alternative policy, so that only local obstacles, as Schimelfennig and Sedelmaier et al. assert, determine the extent of its efficiency. The EU is also responsible for the degree of success. Grabbe indicates that the policy of conditionality is actually shaped and adapted in the course of the process of enlargement and acquires the role precisely because of the peculiarity of the relation between the EU and the candidates, which, however, remains ambiguous in this research – in terms of prerequisites, content and specific challenges that Europeanization should overcome. She sticks to the limited interpretation of the EU as a homogeneous and, therefore, coherently acting player. Therefore, the analysis of the flaws directions in the application of conditionality is also based on the declared assumption that this policy should, in principle, deliver security, i.e. is purposefully created by the EU to act in this way. So the main question that her research opens up remains unsolved. What are the objective socio-political reasons justifying the deficits in the application of the conditionality by the EU?

Unlike Grabbe, whose criticism of the policy of conditionality is unintentionally developed, in the course of the study under pressure of collected facts, James Hughes and his co-others Gwendoline Sassy and Claire Gordon intentionally subjected to criticism the basic assumptions on the basis of which conditionality has been explored up to this moment (Hughes et al. 2005). They aim to verify the validity of the assertion that conditionality has any potential for transformation, based on the power asymmetry and irresistible desire for EU membership. Rejecting the analysis of conditionality through the dominant positivistic paradigm that examines the factors influencing it relatively statically – they approach the matter differently. The essence of this difference is basically in two things: a) both the EU and the candidate countries are seen as complex, multipart entities with multi-level interactions, and b) both sides in the interaction are changing in the course of its implementation.

Through the case with application of conditionality in the CEEC in the field of regional policy, Hughes et al. identify the presence of two types of norms at the time of the Eastern enlargement – formal and informal norms. The limited and contradictory nature of the norms within this sector policy

increases the use of informal rules. The authors prove that informal rules carry a great weight in the relationship with post-communist societies, for the transformation of which no formal rules exist, so that their empirical argument rebuts the notion about the way of carrying out the enlargement policy under the leadership of the EC (acting as the “locomotive of enlargement”).

Proving the deficits in the activities of the EC on the implementation of the policy of conditionality – the analysis of Hughes et al. made a significant step forward for its understanding. On the basis of the research result, the authors conclude that the EU policy of conditionality is in its main content “a declarative policy”, which could be politically used depending on the specific circumstances. From the study it becomes clear that the effectiveness of the policy of conditionality depends not only on local barriers or the formulation and its application, but also – on the way it is used by the EC.

At the same time, while criticizing the positivist paradigm, in which analyzing the policy of conditionality is set, Hughes and co-authors also allowed by default, that the policy of conditionality has the potential for effective action, which, however, is not used properly by the EC. That is why, while they pay attention to the fact that this policy is highly determined by the interests of the Member States and the interaction between these interests – this statement remains away from the basic research focus. However, it is precisely this that poses the question whether, in fact, only the application of the policy of conditionality by the EC shapes the enlargement process.

The deployment of the critical perspective regarding the policy of conditionality goes hand in hand with the finalization of the enlargement process, when the flaws of this policy become more clearly identifiable, but at the same time, it is no less clear that it is precisely this that has ensured the success of the process. From this point, the critical line of Grabbe and Hughes et al. has been developed further by a series of authors, who justify the assumption that the policy of conditionality produces limited Europeanization of CEEC and accordingly different from the expected effects. This group of authors criticizes the manner in which the criteria for membership and/or their application are formulated, but they do not question the pre-assumption that the policy of conditionality was established to Europeanize (Maniokas, 2004; Kochenov, 2014; Mendelski, 2012).

The general research approach examined here focused on the policy of enlargement through conditionality and its problems has indisputable achievements in identifying the real socio-political complexity, volatility and changeability of enlargement, including – outlining a number of

“drawbacks” of this policy. At the same time, this approach contains an important omission in the analysis of Eastern enlargement. Conditionality is considered relatively “sterile”, as an independently existing object, taken out of the context of the overall enlargement process, which in turn is part of the integration process. And from there, focusing on the particularities of its impact or on what needs to be the output, not on what parameters are set in the “programming” phase of that policy as an input, in order to search for the corresponding results. In other words, this approach misses the underlying prerequisites on which the policy of conditionality occupies a basic place in the Eastern enlargement, so as to establish itself as a key instrument of the enlargement policy as a consequence. One of the important but neglected prerequisites in the examined tradition here is the impact of the Member States on the process. This impact is not denied, quite on the contrary, it is recognized. However, it is not explored in depth, nor is explained its substantial national specificity.

At the same time, the impact of the Member States on the course of the enlargement is analyzed by another major research group. The authors of this group put the process in a more extensive explanatory framework compared to the study of the policy of conditionality as an independent entity. They track the main strategic decisions, justifying their connection to the European and/or inter-institutional political context accompanying them. In other words, these studies have concentrated on the “tracing” of the road of enlargement.

Similarly to the previous group, also in this case, parallel to the unfolding of the process itself, a positivistic paradigm is developing. It corresponds to the strategic interests of the EU to present to the CEEC acceptance of the prospect of enlargement as a selfless decision on the part of EU-15, dictated primarily by the moral arguments. Building on this idea, it supports the understanding of the power asymmetry, which as noted above, is critically necessary for the Union's influence in regard to the CEEC through the policy of conditionality. In this context, a number of authors justify the assertion that the EU countries ignore their private national interests and adopt the Eastern enlargement because of shared European norms (values), identity and/or moral imperatives (Friis, 1998; Schimmelfennig, 1999; Sedelmeier, 2005; Sjursen, 2006; Lasas, 2010).

For example, Sedelmaier aims to explain the paradoxical situation in his opinion whereby although gains from enlargement are smaller than the losses to some of the EU Member States, none of them vetoes the process. In order to accomplish this objective, he tries to answer two research questions. First,

why the EU has decided to enlarge with the CEEC. Second, why the interests of the CEEC are reflected in sectoral policies as part of the enlargement policy of the EU. According to the author, the answers to these two questions will contribute to the understanding of the dynamics of the enlargement process.

Sedelmaier tries to back with arguments the thesis that the Member States, notwithstanding the possibility to impose veto and despite the high cost of enlargement, are forced to ignore their interests for the sake of the collective European identity, which is a major factor in the formulation of an EU policy on Eastern Enlargement. Since the end of the 80's, the main political actors in the Union have constructed discursively its specific role in the relations to post-communist countries. According to this role, the EU has a "special responsibility" – to support their transitions and European integration. It is this specific collective identity that has a constitutive and regulatory effect in the decision-making process (Sedelmeier, 2005).

The presented research results, however, are inconclusive – because of the unjustified starting assumptions. First, the emergence of the specific identity of the EU, which is the result of a "discursively constructed concept", seems hassle-free to the author, although there are studies that identify internal tensions between the reconciliation of the identity of the EU and the accession of the CEEC (De Angelis, 2011). Moreover, the author analyzes the fundamental decisions on the enlargement before the creation of the EU (in 1992), when according to him, tracing the path to enlargement has begun. From this point of view, the question arises: How is identity constructed within only a few years, if the elites of the countries that joined the EU in 1995 are not involved in the construction process?

Second, according to the author, employees of the EC advocate in favor of enlargement due to the fact it reflects the identity of the EU. However, the presence of this sole reason is not proved by comparison with other possibilities, but is declaratively stated. At the same time, the behavior of the staff of the EC may be explained also by institutional ambitions, party or national bias (O'Brennan, 2006; Hughes et al. 2005). The specifics in the grading of different motivations, however, does not seem to be relevant for Sedelmaier, provided that the degree of influence of the identity of EU representatives on Member States is not as great as that on the employees of the EC. The question remains open – how much exactly is the critical amount of influence of identity, for it to work for the benefit of the Eastern Enlargement?

Third, the initial assumption that the Member States are divided statically and dichotomously to absolute supporters and opponents of enlargement, so

that the latter are willing to impose a veto on the process, but the identity restrains them – is not well-founded. The dichotomous presentation of values and interests as contradictory is also not well-founded. From this perspective, it is not surprising that, on the one hand, the author aims to follow “the tracing” of the path to enlargement, which is a historical, large-scale process. But on the other hand, he came to the conclusion that this tracing process ends with the decisions of Madrid 1995. The next important decisions about enlargement – in Luxembourg 1997, Berlin 1999, Helsinki 1999 – are just chronologically retold as seamlessly unproblematic following of one strategically shaped by the EU enlargement policy, which goes through stages progressively following one after another.

However, on the one hand, the degree of opposition of the Member States varies over time, in various policies, as well as among them, which Sedelmaier himself illustrates through an analysis of the negotiation of the European Agreements (EA). On the other hand, the ratio between relative opponents and supporters is also changing in time with the accession of Sweden, Finland and Austria in 1995. There is no justified reason for these variables to stop affecting the process after 1995, as they did before it. Finally, the contradiction between interests and values does not seem to be unproblematic, given that the author himself argues that the values and norms of the Union are essential for its operation and therefore of vital interest for Member States.

Despite the controversial results in relation to the research purpose, the book of Sedelmaier unintentionally shows important components of the enlargement process. The follow-up of the specifics in the relationship between Member States and the EC illustrates the essential differences in their positions against the Eastern enlargement, as well as the importance of the compromises achieved between them in designing the process.

The line of idealistic explanation of the behavior of the Member States as shaping the enlargement process was continued by Anias Lasas. He also tries to explain the paradox of the enlargement. According to the Lasas, the assertion of the responsibility of the EU to the CEEC as a basic motive for the acceptance of the accession of the CEEC is not justified by an objective standard, i.e. it has not been adequately proven by Sedelmaier. Therefore, he is trying to fill this gap by proving that the sense of responsibility to the CEEC is “real” and precisely because of this the moral responsibility or so-called “historical imperatives” have a key role in shaping the positions of Member States on enlargement (Lasas, 2010).

According to Lasas, this moral responsibility is based on the commitment of the western political elite with historical-psychological heritage and in particular the collective guilt for the so-called “black trinity” – the Munich Agreement, the Pact Ribbentrop-Molotov and the agreements of the Yalta-Potsdam. Because of the collective guilt, the EU Eastern Enlargement constitutes for the key member countries (UK, Germany, France) an act of historic compensation for the group of post-communist countries affected by this “black trinity”. Although the enlargement is not in the interest of some of the countries in the EU, their counter-reaction is limited by the feeling of “moral responsibility”. The author tries to prove that the variations in the collective guilt form the stages in the enlargement process and its dynamics.

Despite the ambition to overcome the research deficits of Sedelmaier, Lasas was unable to go further because of no less frivolous starting assumptions. First, the grouping of the three components of the “black trinity” as single scale ones due to their similar “symbolic” value is debatable. The three treaties in question have a qualitatively different motives, goals and countries/range. For example, the Pact Ribbentrop-Molotov aims at dividing Poland by a military invasion between two totalitarian states, while the Treaty of Yalta-Potsdam governs the division of spheres of influence in order to ensure peace and it was contracted between two democratic and one totalitarian country. The same refers to the countries which were affected by them. According to the author, the comparison of constituent federative republics, like Slovenia and Serbia, with sovereign countries, such as Poland and Hungary, does not seem problematic.

In addition, Lasas does not justify the way in which the feeling of guilt is “spreading” among the Member States which are not connected with “the black trinity”, but he is content with the finding that the common organizational framework is sufficient to provide it. So, it is not clear how political elites in countries such as Spain, the Netherlands, Belgium, Greece, Finland (some of which are directly negatively affected by the Yalta-Potsdam contracts) share the historic guilt, so it becomes a “collective” guilt.

Unlike Sedelmaier, however, Lasas allows variability in the positions of the Member States, both over time and among them. This approach allows him to analyze the dynamics of the process of enlargement after 1995 also and not as hassle-free following a trail at that, but as a series of inconsistent strategic decisions affecting also the policy of conditionality. Despite the controversial conceptual framework, the author problematizes the influence of the Member States, subject to their interests (though value-oriented) in

the implementation of the policy of conditionality, defining it as lowering its effectiveness in relation to the pre-accession preparation of candidates.

Focusing namely on “national interests”, the study of Catherine Milzow looks like it has the potential to shift the debate of the Eastern Enlargement to a new plane, but, in fact, it is a continuation of the line of idealizing the behavior the Member States (Milzow, 2012). She aims to overcome the problematic neglect of “national interests”, due to dangerous belief-burden of this concept in the studies of European integration. According to her, the public political discourse about national interests is essential in explaining the key points of the European integration process, including the process of Eastern Enlargement.

Milzow aims to answer the questions “when” and “how” the enlargement to the East adopted, questions to which previous researches of the process have not given conclusive answers. According to this research, Eastern Enlargement illustrates the emergence of two logics for formulation of the policy for conducting the process. On the one hand, there is the acceptance of Eastern Enlargement in principle, because of proclaimed principles and ideas of the European project. On the other hand, the specific political preferences of the EU – in terms of financial and institutional conditions of the Eastern Enlargement – turn this issue into a separate political topic that is being discussed like other problematic policies such as the CAP (Common Agricultural Policy) or CFSP (Common Foreign and Security Policy). Through the analysis of the interaction between these two logics in the evolution of the public positions of the leaders of France, Germany and the United Kingdom (so as to strike a balance between the material and idealistic, between the “European” and the “national” interests) Milzow reaches the conclusion that the acceptance of the prospect of Eastern Enlargement should be regarded as a process that continues well after the decision to open negotiations of the Council in Luxembourg in 1997.

Despite the undeniably exactly identified deficiency in the scientific literature on enlargement – the importance of national interests on the dynamics of the process – the research results of Milzow contribute partly to its overcoming, due to two major reasons. First, the unreasonable output assumption that the discourse of national interests operates more as a reference to “national” rather than as a direct reflection of the “substantial interests or political priorities”. It seems as if there are only talks about “national interests” without having any real ones. The second, which is actually a deep pre-requisite for the first, is the author’s intentional refusal

to enter into meaningful discussion on the problem what national interest is and how the interests generally formatted political decisions.

National interests, however, have a determining role for the direction, content and dynamics of European integration. They are a traditionally used concept in the historical analysis of the process. In this context, they are decisive for the enlargement, as it is unintentionally illustrated in the study of Sedelmaier. Milzow herself concludes that the topic of Eastern Enlargement is instrumentalized by binding it with European principles, so as the specific political goals of France, Germany and Britain can be achieved. The evolution of the enlargement discourse after the opening of the negotiations with all candidate countries (Helsinki 1999) reflects the striving of Chirac, Schroeder and Blair to improve their negotiation positions in the last phase of the enlargement, so that national preferences can be made difficult to reject. The isolation of the study only in the field of rhetorical leadership manifestations determines the ignoring of the policy of conditionality. However, it is a major instrument of the policy of enlargement, the formation of which (when and how) the author explores.

Notwithstanding the limited (compared to otherwise ambitious research) results, Milzow justifies significant conclusions related to the dynamics of the enlargement process. First, she proves the wide differences in the positions of key Member States, reflected in the discourse strategies of their leaders. Secondly, namely because of these differences, the shaping of the enlargement policy is neither outlined, nor self-obvious, but it is a continuous process (going on between 1997 and 2002), following a series of decisions.

Although the listed authors, supporters of the idealistic version of the behavior of Member States touch upon the question of the impact of national interests on the dynamics of the process, the research framework in which it is placed prevents the achievement of sound and integrated conclusions on it. Therefore, this research perspective contributes to sharpening the imperativeness of the main question rather than for its convincing answer.

Parallel to the development of the idealistic version of the Member States behavior in relation to the Eastern Enlargement, a limited range of authors analyze the dynamics of the process from the perspective exactly of the specific national interests, dictating the great gap in the positions of the countries regarding the EU enlargement (Torreblanca, 2001; Papadimitriou, 2002; Skalmes, 2005; Moravcsik, and Vachudova, 2005; Schneider, 2009).

Jose Torreblanca aims to explain the formed according to him contradiction between the stated by EU main goal of the accession of the

CEEC – through ensuring the economic and political reforms to ensure stability in the region – and the hesitant policy of the Union, which virtually resists the idea of Eastern Enlargement, acts slow and undertakes limited liberalization. The author criticizes the positivistic view that the EU policy in relation to the CEEC is planned and implemented with decisive actions, on the basis of a collective identity. According to him, this misunderstanding is a result of the static outcome research position, which is focused on the results, not on the process itself.

In order to overcome this static position, Torreblanca explores the dynamics of the association process. He analyzes the ways in which the countries of the EEC protect their national preferences – in matters of trade liberalization regarding the CEEC – through day-to-day policies of the national representatives within the framework of the Council institutions of the EU, which have a determining influence on grand bargains. He focuses on two major themes – a) the differences between Member States in relation to the Eastern Enlargement from the beginning of the debate, and b) the problematic management of external relations of the EU, when they involve the negotiation of financial and commercial tools with third parties. According to him, a contradiction has been formed between the proclaimed regulatory principles that dictate generosity and acceptance of the prospect of enlargement and the interests requiring minimization of losses and postponing the enlargement. This fundamental conflict frames the association process and sets the logic of its progress.

On the basis of this analytical perspective, Torreblanca concludes that the achieved compromises between EU countries on the basis of their specific interests shape the content of the policy of association – limited liberalization. The main aim of this policy is to preserve the prospect of membership, but without accepting it. This perspective is accepted (by the decision of Copenhagen in 1993), only then when it is certain that it won't have immediate political, institutional and budgetary implications.

Torreblanca manages to justify some of the reasons for the behavior of the EU as a “reluctant leader” on the accession of the CEEC. Due to some controversial assumptions, however, this explanation is partial. On the one hand, he assumes that rapid accession of the CEEC to the EU is possible (in the short term) and therefore he comes to the conclusion that even though the divergence in national interests among the Member States is overcome creatively – in favor of the prospect of membership – this happens on account of unfounded (apart from the national interests in the field of trade) delay

of four years. As it became clear from the literature on the Europeanization of CEEC, however, the specifics of the post-communist candidate countries requires carrying out massive, deep and prolonged pre-accession preparation, so as to ensure Europeanization for which the Union does not have the tools. From this perspective, the “bewildered” and “delayed” reaction of the European Union is not a result solely of divergence of the Member States private interests in the field of trade, but also by the realization of the need for unprecedented instrumental innovations to be invented that would match the scale of the challenge. Therefore, it is the relationship between national interests and the creation and implementation of specific Euro-integration tools for the CEEC that are essential for the dynamics of the enlargement process. But it remains away from the main focus of the study.

Notwithstanding the indicated limitation, Torreblanca justifies significant conclusions regarding the influence of national interests on the dynamics of the process of enlargement in its first phase – of association. First, he proves the big discrepancy between economic interests and, accordingly, the national preferences of the Member States against the Eastern Enlargement, as well as the importance of the compromises that balance these interests for shaping the policy of enlargement in this early phase yet. Second, he justifies the dominant role of Member States in shaping and implementing the policy of enlargement and their active resistance against the attempts of the EC to extend its institutional influence, because of the specifics of the process. Third, he proves that the inertia of the integration process allows the trend of giving immediate priority to private interests over the adopted principles to dominate in the foreign policy of the EU.

The output research position of Christina Schneider is similar. She criticizes the research results of Sedelmaier and Schimelfennig, according to which the enlargement process runs smoothly and predictably and she aims at presenting a new framework for its understanding through an alternative answer to the question why the Eastern enlargement succeeds, despite the losses of some of the countries. In pursuance of this objective, she focuses on the process of negotiations concerning the conditions of accession (Schneider, 2009).

Schneider analyzes the significant divergence of national preferences, prompted by “domestic concerns” in some of the key issues of the negotiations – liberalization of the free movement of workers, common agricultural policy – the “distribution conflicts” formed, as well as the way these issues were resolved. The requirement of unanimous voting allows

the losers to apply a suspensive tactic to achieve redistribution of gains and losses, which is acceptable to them. In turn, those countries which support the enlargement tend to bear part of the costs, so as to compensate the losers. An essential tool for balancing the profits and losses are the transition periods agreed in the negotiations. These transition periods make it possible for Member States to reallocate losses and gains from the accession. This redistribution accounts for the success of the enlargement, even when some of the Member States expect heavy losses.

Schneider discloses significant conclusions about the dynamics of the enlargement process. Through an alternative approach she confirms Milzow's conclusion that even in the last phase of the Eastern Enlargement, the process is neither outlined, nor with guaranteed success. Precisely because the approach is different – the arguments are not only in the field of talking – it proves the essential importance of achieving compromises, balancing the differences between the Member States in relation to their interests, for the progress of the negotiations for membership, and therefore, for the dynamics of the process. But also for its result.

This answer to the research question, however, is not sufficiently complete, because of an unjustified output assumption. According to Schneider, the rounds of enlargements of the EEC and the EU are comparable, so that the Eastern Enlargement represents yet another “link” from this common “chain”. Although as it has been repeatedly stated above, this enlargement has no way of “weaving” into the otherwise convenient for common logical format historical continuum. And because the accession of the CEEC represents an unprecedented problem, a major component in resolving it is the introduction of the innovative policy of conditionality as a central tool for pre-accession preparation. This policy, however, is completely ignored by the author. From this point of view, the assertion that only the resolving of “distribution conflicts” among Member States shall ensure the successful completion of the process is not fully justified (without inclusion of the policy of conditionality, within the framework of which candidate's progress towards membership should be measured and stimulated during the negotiation process). The question arises – is there and what is the relationship between the conflicts of Member States as a result of the different involvement of their national interests and policy of conditionality in the last phase of enlargement and how that relationship affects the dynamics of the process.

From the presented results of the critical analysis of research perspectives regarding the Eastern Enlargement process, presented above, a few basic conclusions can be made.

First, the studies focused on EU enlargement policy through conditionality fail to explain the way in which that policy is formed and established as an essential instrument for the Europeanization of CEEC. Even when the center of the research interest becomes the change in this policy, in particular – the change of the enlargement conditionality itself – it is seen as a natural, historical fact with no alternative (Gateva, 2015).

Second, studies that attempt to explain the influence of the Member States on the dynamics of the process tendentiously weaken or completely overlook the importance of their specific national interests in relation to this impact – at the expense of adherence to values, norms and moral commitment.

Third, the studies that focus on the impact of specific national interests of the Member States on the course of the enlargement process, on the one hand treat them partly as a chronological framework (a separate phase of the process) and a particular field (economic and budgetary matters) and, on the other hand, ignore the policy of conditionality. Which is actually a direct consequence of the lack of attention to the CEEC specifics, justifying a particular political approach to the Eastern Enlargement of the EU?

In this context, the question of the impact of the Member States national interests on the dynamics of the enlargement process (and therefore on the formulation and validation of the policy of enlargement of the EU through conditionality) remains open.

## Bibliography

- Börzel, T. (2011). When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe. KFG Working Paper Series, 30, September, Kolleg-Forschergruppe (KFG). The Transformative Power of Europe: Berlin Freie Universitat.
- Dimitrov, G. (2015). *The Effect of Late Enlargement of the EU to the Study of Europeanization: for a series of thematic shifts to the paradigmatic change*. EUSA Fourteenth Biennial Conference, March 5-7, Boston.
- Dinan, D. (2010). *Ever closer Union. An Introduction on European Integration*. London: Palgrave Macmillan.
- Ekiert, G. (2008). Dilemmas of Europeanization: Eastern and Central Europe after the EU Enlargement, *Acta Slavica Iaponica*, Tomus 25, pp. 1-28.

- Friis, L. (1998). The End of the Beginning of Eastern Enlargement – Luxemburg Summit and the Agenda-setting, *European Integration online Papers*, Vol. 2/7
- Gateva, E. (2015). *European Union Enlargement Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hughes, J. G. Sasse and C. Gordon. (2005). Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ivanov, K. (2010). The 2007 accession of Bulgaria and Romania: ritual and reality, *Global Crime*, 11:2, p. 210-219.
- Kochenov, D. (2014). *Overestimating Conditionality*. University of Groningen Faculty of Law, Research Paper Series 03/2014.
- Lasas, A. (2010). *European Union and NATO Expansion*, New York: Palgrave.
- Maniokas, K. (2004). The method of the European Union's enlargement to the east: a critical appraisal, In: Dimitrova, A. (ed) *Driven to change: The European Union's Enlargement viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press, p. 17-37.
- Mendelski, M. (2012). EU Driven judicial reforms in Romania: a success story? *East European Politics*, 28(1)
- Mc Allister, R. (1998). *From EC to EU. An Historical and Political Survey*. London and New York: Routledge.
- Milzow, K. (2012). *National Interests and European Integration Discourse and Politics of Blair, Chirac and Schroder*. London: Palgrave Macmillan.
- Milword, A. (2000). *European Rescue of the European Nation-State*. London: Routledge
- Moravcsik, A. and M. Vachudova. (2005). Preferences, Power and Equilibrium: the causes and consequences of EU enlargement, In: Schimmelfennig, F. and U. Sedelmaier (eds) *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, pp. 198-213.
- O'Brennan J. (2006). *The Eastern Enlargement of the European Union*. London: Routledge.
- Offe, K. and P. Adler. (2004). Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe, *Social Research*, Vol. 71, N 3, p. 501-528.
- Papadimitriou, D., E. Gateva. (2012). Between Enlargement-Led Europeanisation and Balkan Exeptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union, In: Shiva, C., D. Phinnemore (eds) *The European Union's 2007 Enlargement*. London: Routledge. 4-19.
- Papadimitriou, D. (2002). *Negotiating the New Europe*. The European Union and Eastern Europe, Ashgate: Burlington.
- Schimmelfennig, F. (1999). The Double Puzzle of EU Enlargement: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East, *ARENA Working Papers* no. 15, Oslo.
- Schimmelfennig, F. and U. Sedelmaier (eds) (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Schneider, C. (2009). *Conflict, negotiation and European Union Enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sedelmeier, U. (2005). *Constructing the path to Eastern Enlargement. The Uneven policy*

- impact of EU identity*. Manchester: Manchester University Pres.
- Sedelmeier, U. (2011). Europeanization in a new member and candidate state. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 6, No 1.
- Sjursen, H. and L. Romsloe. (2006). Protecting the idea of Europe: France and enlargement, In: Sjursen, H (ed) *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge. 142-165.
- Skalnes, L. (2005). Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union, In: Schimmelfennig, F. and U. Sedelmaier (eds) *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge. 213-235.
- Toshkov, D. (2012). Compliance with EU Law in Central and Eastern Europe: The Disaster that Didn't Happen (Yet), *Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States*, In: Waechter, M and F. Bafoil (eds) *L'Europe en Formation* 53, 2
- Torreblanca, J. (2001). *The Reuniting of Europe. Promises, Negotiations and compromises*, Ashgate: Burlington.

# ПОЛИТИКАТА НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В КОНТЕКСТА НА „ЕВРОПА НА РАЗЛИЧНИТЕ СКОРОСТИ“

*Доц. д-р Емилия Георгиева  
УНСС – катедра „Икономикс“*

## *Резюме*

*В доклада се поставя на разглеждане историята и бъдещето на разширяването на Европейския съюз в контекста на идеята за „Европа на много скорости“. В качеството на основна опорна точка е обобщен натрупаният опит при предходните разширявания на ЕС (в т.ч. и на неговата Еврозона), тъй като особено след тези със страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) и Югоизточна Европа (ЮИЕ) беше констатирано, че не всички от тях „участват в еднакви равнища на интеграция“. В много голяма степен се очаква Европейският съюз да се сблъска с този проблем и при следващото присъединяване на нови държави от региона на Западните Балкани, особено като се има предвид, че те се различават съществено по своето политическо и социално-икономическо развитие; по скоростта, с която напредват; по желанието да преодолеят наследството от миналото и окончателно разрешат споровете помежду си.*

*Специално внимание в доклада е обърнато на основанията по специфични въпроси да има различно движение и сценарии, но в рамките на една и съща посока. На базата на конкретни данни и аргументи се достига до извода, че тенденциите за фрагментиране на Съюза са обективно обусловени, но че съществуват механизми за намаляване/преодоляване на различията и постигане на съгласие по общите интеграционни цели, вкл. и в предприсъединителния период.*

## *Ключови думи*

*ЕС, Еврозона, Шенгенско пространство, многоскоростна Европа, разширяване, Западни Балкани.*

## Въведение

Разширяването на Европейския съюз (а преди това на Европейските общности, на чиято основа той е създаден) продължава да вълнува Европа, особено в контекста на придобилата напоследък широка популярност теза за движение на „различни скорости“. С особена острота този въпрос се поставя във връзка с бъдещото членство в Евросъюза на държавите от Западните Балкани, при които са се оформили няколко групи държави, различно готови за такова членство. От друга страна, в самия Европейския съюз, респ. в неговата Еврозона, също могат да бъдат забелязани противостоящи си групи от държави, макар и квалифицирани по съвсем други критерии от тези при страните-кандидатки и страните-потенциални кандидатки за членство в Съюза. И тук съвсем резонно възниква въпроса: обосновано ли е да се говори за наличие, дори за задълбочаване, на съществуващи скорости вътре и извън него, както и за начина, по който може да бъде преодоляно едно такова различие. Опит за отговор на този въпрос е направен именно на следващите страници от изложението на автора по избраната тема.

### Тезата за „Европа на няколко скорости“

За „Европа на няколко скорости“ за пръв път говори бившият германски канцлер Вили Бранд. Това става през 1974 г., а поводът е присъединяването към Европейските общности на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (това става на 01.01.1973 г.). При своето участие в политическите дискусии Бранд използва термина „степенувана във времето интеграция“ и предлага създаването на два „лагера“, първият от които се движи по-бързо към интеграционната цел от втория. В основата на това визирано от него разделение той поставя като основен критерий различната степен на икономическото развитие на присъединилите се към Общностите държави. (Попов, 2006:124-125)

Впоследствие идеята на Вили Бранд намира доразвитие в редица доклади, изказвания и публикации на европейски лидери, в т.ч. в доклад на белгийския премиер Лео Тиндеманс, публикуван на 07.01.1976 г.; в изследване от първата половина на 90-те години на XX век на настоящия председател на Бундестага на Германия Волфганг Шойбле; в изказвания на Романо Проди (председател на ЕК в периода 2000-2004г.), на Жозе Барозу (председател на ЕК в периода 2004-2014 г.) и на Жан-

Клод Юнкер (председател на ЕК в периода 2014-2019 г.); в позициите на държавите-основателки на Европейските общности (в т.ч. на тези от Бенелюкс), както и в тези на лидерите на четворката Германия, Франция, Италия и Испания; в изявите на редица експерти и изследователи на европейската проблематика и т.н.

Представени в конкретика различните варианти на идеята за „Европа на различни скорости“ изглеждат така:

- Лео Тиндеманс предполага, че в един бъдещ Европейски съюз е възможно да има движение на различни скорости, което означава на практика, че тези държави, които искат и са в състояние да се интегрират по-бързо, не следва да се съобразяват с тези, които се движат с по-бавни темпове, ergo не следва да ги изчакват по пътя към преследване на интеграционната цел. Той (както и Вили Бранд) смята, че това е един вид необходимост, наричана преди това от Бранд „аварийна програма за самосъхранение“.

- Волфганг Шойбле промотира идеята за т.нар. Кернеугора („основна Европа“), в която попадат най-бързо движещите се държави членки и които могат да бъдат разглеждани като своеобразен авангард в рамките на Евросъюза, зад който се движат останалите в качеството си на нещо като „ариегард“.

- Жозе Барозу в своя реч пред ЕП от 28.09.2011 г. посочва, че темповете на усилията по пътя напред не може и не бива да се определят от най-бавно движещите се държави. Той изказва опасение, че ситуацията, в която се намира Съюзът по това време, е такава, че едва ли не най-бавните са тези, които задават темповете на движение на всички останали.

- Романо Проди отбелязва в свое интервю пред вестник „Ла Република“, че Европа на две скорости ще бъде конкретната реакция на развихрилия се популизъм.

- Жан-Клод Юнкер също защитава тезата за по-динамичен интеграционен процес, естественят двигател на който са най-вече страните-основателки на ЕО/ЕС. Обединени в едно „европейско ядро“, те не следва да се съобразяват с по-бавната скорост на останалите извън него, а тъкмо обратното – следва да се движат по-бързо, респ. да задават темпото на движение на всички държави членки. За Юнкер движението на различни скорости е за предпочитане пред наличието на застой в интеграционния процес, или както той го формулира, тезата за „Европа на различните скорости“ е за предпочитане пред тезата за

„Европа на различните посоки“. При това „променливата геометрия“ не бива да е цел, а само следствие в случай, че не е възможна друга опция. (Попов, 2006: 125)

Тезата за „интеграция на различни скорости“ е официално призната в Дял IV на Договора от Маастрихт (подписан на 02.07.1992 г. и влязъл в сила на 01.11.1993 г.), с който е въведено т.нар. „засилено сътрудничество“, признаващо правото на група държави членки да осъществяват определени политики, недочаквайки други да се включат в този процес. В по-ново време тази концепция официално е подновена в началото на 2016 г., когато чрез външните си министри 6-те държави основателки на ЕО декларираха своята подкрепа за един сплотен Европейски съюз, в който е възможно да има „различни пътеки за интеграция“.

В тази връзка Германия, Франция и Италия, с които се солидаризира Испания, макар и доста нюансирано, подкрепиха идеята за „Европа на няколко скорости“, признавайки правото на някои държави членки да се движат по-бързо от други. На среща във Версай (Франция) в началото на 2017 г. техните лидери не само се изказаха в подкрепа на тази идея, но и очертаха областите, в които около бъдещите ядра ще се определят различните скорости на движение. Тези области са обща отбрана, защита на външните граници на Съюза, регулиране на миграционния проблем, фискална и парична политика.

Сред четиримата лидери на горепосочените държави с най-категорична позиция са тези на Германия и Франция. От техните изказвания става ясно, че никой няма да бъде изключен от интеграционния процес, но не всяка държава следва да бъде насилвана да участва във всеки негов проект. Различната скорост ще позволи на някои държави да се развиват по-динамично, без това да навреди по-някакъв начин на останалите, нито пък „закъснелите“ да могат да пречат на движението на по-напредналите.

В приетата от лидерите на държавите-членки на ЕС (без Обединеното кралство) декларация по повод 60-годишнината от подписването на Римските договори (ДЕИО и ДЕВРАТОМ) се потвърждава тезата за Съюз на различните скорости, в който по специфични въпроси да има различно движение, т.е. отделни държави да бъдат по-напред, а други – по-назад. „Ще действваме заедно, се казва там, ако е необходимо с различни темпове и интензивност, но ще се движим в една и съща посока, както сме правили преди, в съответствие с Договорите и като държим вратата отворена за онези, които желаят да се присъединят на по-къ-

сен етап“. (Декларация на ръководителите на 27 държави членки и на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия, приета на 25 март 2017)

В известен смисъл съдържашото се в Декларацията политическо изявление по този въпрос може да се разглежда както като закономерен резултат от посоченото дотук, така и като своеобразно „официализиране“ на третия сценарий от т.нар. Бяла книга за бъдещето на Европа, наречен „Тези, които искат да правят повече, правят повече“. При него се открива възможност за създаване на тематични коалиции от поне няколко желаещи да участват в тях страни, които задълбочават интеграцията в определени сфери и предприемат действия по осъществяването на общи политики. Всички останали могат да размислят и на по-късен етап също да се присъединят към участващите във вече сформираните групи.

На основата на всичко изложено дотук може да се направят няколко по-съществени извода, а именно:

**Първо**, макар че „Европа на много скорости“ означава „ЕС на много скорости“, не бива да се забравя, че наистина в континента Европа, особено в периода след Втората световна война, държавите са се движели и продължават да се движат на „различни скорости“. Най-типичният пример за това са държавите от двете страни на т.нар. Желязна завеса, които макар и обединени понастоящем от общи икономически, политически, военни и структури в областта на сигурността, продължават да дават основание за констатацията, че Западът е далеч по-напред от Изтока. В онези времена „Европа наистина съществуваше на две скорости“, казва Доналд Туск, но „все пак ние успяхме“. Успяхме, включително и поради това, че на бащите на европейската интеграция не им е идвало на ум да обсъждат множеството скорости, нито пък да обмислят напускания, както това се случва днес.

**Второ**, макар че идеята за многото скорости на движение в Европейските общности, а по-късно в Европейския съюз, изпреварва хронологично по наше мнение самото движение на различни скорости, практиката по нейната реализация започва с приемането през 80-те години на миналия век на относително по-слабо развити в икономическо отношение държави (като Гърция, Испания и Португалия) и се затвърждава след 2004 г., когато към Евросъюза се присъединяват 10 държави от Централна, Източна и Югоизточна Европа, всяка от които (с изключение на Словения) е била членка на СИВ и на Организацията на Варшавския договор. Едва ли по-различна би била ситуацията, ако

към Евросъюза се присъединят и държавите от Западните Балкани (с изключение на Хърватия, която се присъединява през 2013 г.) според индивидуалната готовност и заслуги на всяка една от тях.

**Трето**, макар че тезата за „Европа на много скорости“ официално се отнася до Европейския съюз, то не бива да се забравя, че тя изцяло важи и за Евронзоната. Разликата се състои в това, че докато Европейските общности до първото си разширяване през 1973 г. включват демократични и добре развиващи се икономически държави, то още при своето стартиране на 01.01.1999 г. Евронзоната включва именно онези държави от тяхното „Южно разширяване“, с които скоростите на движение изначално се различават и срещу които държавите от „зоната на марката“ категорично застават, очаквайки (както се вижда по-късно не без основание) те да внесат напрежение, несигурност, разлика в конкурентоспособността и т.н. След присъединяването на Гърция през 2001 г., както и на 5 от бившите социалистически страни (Словения, Словакия, Естония, Латвия, Литва) в периода 2007 – 2015 г., и тук, както и в Съюза като цяло, се заговори за наличие на „ядро“ и „периферия“ (най-вече за сметка на обичайно заподозрените южни държави и отчасти на тези от ЦИЕ).

В заключение на изложеното в тази част следва да се отбележи, че към настоящия момент в ЕС (на базата на специфични критерии) са се оформили различно движещи се групи от държави, най-добре илюстрирани от държавите от Евронзоната и държавите извън Евронзоната; от държавите от Шенгенското пространство и държавите извън това пространство; от държавите от Северна и държавите от Южна Европа; от старите държави членки (ЕС-15) и новите държави членки (ЕС-13); от държавите нетни донори и държавите нетни бенефициери на средства от бюджета на Съюза; от държавите-членки на Европейския банков съюз и тези извън него; от много други конфигурации, изразяващи същността на термина „скорост“ като бързина, мярка за движение в определено време. Всички те, освен че се движат на различни скорости към крайната за тях цел, илюстрират още и факта, че освен напред, не са застраховани от попадане и в група на по-бавно движещи се, респ. на изпадане от по-близък към по-далечен от „ядрото“ концентричен кръг.

## Разширяването на ЕО/ЕС в контекста на „Европа на различните скорости“

Разширяването на ЕО/ЕС стартира в началото на 70-те години на ХХ век, когато започват да се разширяват Европейските общности (ЕОБС, ЕИО и ЕВРАТОМ), на основата на които е създаден точно 20 години по-късно и самият Съюз. За изминалия от 01.01.1973 г. период, най-напред към Общностите, а после и към самия ЕС, са се присъединили общо 22 държави, или над  $\frac{3}{4}$  от настоящите негови членки са били обхванати от процеса на разширяване.

За периода между първото и последното разширяване на ЕО/ЕС (01.01.1973 – 01.07.2013 г.) на практика са се присъединили държави от почти всички региони на Европа - Северна, Южна, Централна, Източна и Югоизточна. При това присъединяващите се държави го правят като правило по двойки и тройки (Дания, Ирландия и Обединеното кралство през 1973 г., Испания и Португалия през 1986 г., Австрия, Финландия и Швеция през 1995 г., България и Румъния през 2007 г.), два пъти поединично (Гърция през 1981 г. и Хърватия през 2013 г.) и един път в непознати дотогава и оттогава насам мащаби – 10 държави наведнъж през 2004 г., сред които 8 от ЦИЕ (Естония, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Чехия, Словакия и Словения) и 2 средиземноморски (Кипър и Малта).

Представени с езика на цифрите, тези общо 7 разширявания на ЕС (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 и 2013 г.) показват, че най-голямото разширяване на Съюза по територия се осъществява през 1995 г., когато при присъединяването на Австрия, Финландия и Швеция, неговата територия нараства с 37,45%, а най-малкото – през 2013 г., когато чрез Хърватия тази територия се увеличава само с 1,35%.

При населението и произведеният БВП в края на класацията отново е Хърватия. Нейното население е увеличило това на ЕС само с 0,85%, а произведеният от националната ѝ икономика БВП е увеличил този на ЕС съответно със само 0,36%.

За разлика от Хърватия, която по понятни причини има най-малък принос за територията, населението и БВП на ЕС-28, три държави в лицето на Дания, Ирландия и Обединеното кралство, имат най-голям дял за увеличаване на населението и БВП на Съюза. Чрез тяхното присъединяване неговото (това на Европейските общности) население се увеличава с 31,43%, а Брутният му вътрешен продукт – с 32,01%.

Макар че след 2013 г. нямаше и почти сигурно е, че поне до 2025 г. няма да има ново разширяване на ЕС, въпросът за перспективата в това отношение продължава да стои с пълна сила. След последните разширявания за сметка на значително по-слабо икономически развити държави главно от региона на ЦИЕ и ЮИЕ, Европейският съюз като че ли отново си припомня предпочитаната от Жак Делор формула „Първо се задълбочавай, по-късно се разширявай“. В същото време обаче не бива да се забравя, че разширяването му за сметка на нови държави е динамичен процес, а от водената политика в това отношение имат интерес както самият той, така и гражданите и бизнеса на страните кандидатки.

В основата на различните разширявания на ЕС стоят различни причини. „Северното разширяване“ от 1973 г. е мотивирано най-вече от икономически и по-малко от политически причини. В основата на „Южните разширявания“ (1981, 1986 г.) стоят най-малко икономически причини, тъй като и трите държави от тези разширявания (Гърция, Испания и Португалия) са по-бедни от 9-те членки към онзи момент. При него по-скоро надделява чувството за солидарност и за предоставяне на сигурност и в трите държави, оставили зад себе си диктаторски и авторитарни държави. Разширяването през 1995 г. от икономическа гледна точка прилича на първото (от 1973 г.), но се забавя твърде много заради водената от Австрия, Финландия и Швеция политика на неутралитет по време на „Студената война“.

Разширяването на ЕС в периода след падането на Берлинската стена (1989г.) се осъществява предимно за сметка на държави от ЦИЕ, за сметка на една от ЮИЕ и на две от региона на Средиземноморието (Кипър и Малта). Според Гюнтер Ферхойген (бивш еврокомисар по разширяването) разширяването на Изток е подкрепено, вкл. и поради надеждата на евроскептиците в ЕС (в т.ч. британските консерватори), че „все повече разширяващият се Европейски съюз неизбежно ще загуби политическото си единство“. Особено силен натиск по отношение на разширяването упражнява правителството на канцлера Хелмут Кол, което първо през 1990 г. признава претенциите на държавите от Източна Европа за членство в ЕС и го превръща в своя стратегическа цел. (Ферхойген, 2006)

Не подлежи на съмнение, че от 2013 г. нататък ЕС ще продължи да се разширява предимно за сметка на държави от Западните Балкани (ЗБ) След Хърватия към ЕС предстои да изминат своя път още Албания, Босна и Херцеговина, Р. Македония, Черна гора, Сърбия и Косово. И точно при тях (подобно на предходните три разширявания), но

в още по-значителна степен, се очаква да се проявят особеностите на региона, към който интерес проявяват и отделни държави като САЩ, Русия, Турция, Саудитска Арабия, Китай и др. Точно при тези страни се очаква да продължат да се наблюдават етническо и религиозно противопоставяне, неуредени съседски взаимоотношения, дори неяснота със статута на Косово, което след обявената през 2008 г. едностранна независимост все още се нарича „частично призната държава“.

Конкретен израз на обръщането на тенденцията за negliжиране от страна на ЕС на региона на Западните Балкани (след проведената през 2003 г. в рамките на Гръцкото председателство първа среща „ЕС-Западни Балкани“) (Кючуков, 2018) е приемането в началото на 2018 г. от Европейската комисия на „Стратегия за надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС към държавите от Западните Балкани“. (European Commission, 2018) Чрез нея още по-категорично от всеки друг път се потвърждава европейското бъдеще на региона и се демонстрира загриженост относно преодоляване наследството от миналото; разрешаване на граничните спорове, много преди непосредственото присъединяване към ЕС; осъществяването на всеобхватни реформи в ключови области. В тази връзка Еврокомисията определя шест водещи инициативи в области като принципи на правовата държава, сигурност и миграция, социално-икономическо развитие, транспорт и енергийни връзки, цифрови технологии, помирение и добри съседски отношения.

В стратегията са посочени конкретните стъпки, които Черна гора, Сърбия, Албания, Македония, Босна и Херцеговина и Косово следва да предприемат с оглед степента на изпълнение на условията за членство в ЕС; отбелязва се, че ЕС също трябва да се подготви за приемане на нови държави членки (вкл. от институционална и финансова гледна точка) след като те изпълнят необходимите изисквания; акцентира се върху въвеждането на специални условия, чрез които да се гарантира, че тези от държавите от Западните Балкани, които най-напред се присъединяват към ЕС, няма да могат блокират присъединяването на други държави кандидатки от същия регион и т.н.

За осъществяването на предвидените в стратегията мерки Еврокомисията предлага да има подходящо финансиране, изразяващо се в постепенно увеличаване на отпусканите средства по линия на програмата ИПА. Само за 2018 г. за държавите от този регион е предвидена предприсъединителна помощ в размер на над 1 млрд. евро (1,07 млрд. евро),

като общо от началото на действие на програмата (01.07.2007 г.) тези средства надхвърлят сумата 10 млрд.евро.

На 17.05.2018 г. в София се проведе среща на върха ЕС-Западни Балкани, на която беше приета специална декларация, препотвърждаваща недвусмислената подкрепа на Евросъюза за европейската перспектива на Западните Балкани. В нея ЕС приветства намерението на Хърватия да бъде домакин на следващата трета поред такава среща по време на своето председателство на Съвета на ЕС през 2020 г. И ако се има предвид, че през втората половина на 2018 г. и през първата половина на 2019 г. още две заинтересовани държави от региона (в лицето на Австрия и Румъния) ще председателстват Съвета, то със сигурност може да се очаква, че направеният стратегически избор ще бъде подкрепен чрез засилена помощ и споделена ангажираност на всички равнища.

Като обобщение на посоченото в тази част на доклада, и вместо общо заключение, следва да се посочи, че в голямата си част разширяванията на ЕО/ЕС (в т. ч. и на Еврозоната на ЕС) са се осъществявали и ще се осъществяват и за в бъдеще в условията на „разноскоростна интеграция“. Класически пример в това отношение са разширяванията от 2004 г. насам, както и евентуално тези през следващите десетилетия, при осъществяването на които страните кандидатки са се движели и несъмнено ще се движат на „различни скорости“. В резултат на това нееднородността на ЕС не само няма да намалява, но дори и ще нараства, тъй като стартовите позиции на новите държави членки са доста по-ниски в сравнение с намиращите се вече там, вкл. и с тези от Еврозоната. Догонващото развитие и за в бъдеще ще бъде отличителна черта на евроинтеграционния процес и сред държавите членки, и след държавите кандидатки за членство в Евросъюза/Еврозоната. Основният плюс в тази ситуация е, че липсата на осезаемо присъствие на Европейския съюз в регионите на ЦИЕ, Средиземноморието и отчасти в ЮИЕ, почти е преодоляна, а тази при Западните Балкани предстои да бъде запълнена чрез демонстрираната силна ангажираност на всички равнища от страна на ЕС и на неговите държави членки, чрез стартирането на приложената към Декларацията от София (приета на 17.05.2018 г.) приоритетна програма за ЕС и Западните Балкани и предоставянето на допълнително финансиране.

## Библиография

- Европейска комисия (2017), *Бяла книга да бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г.*, Брюксел, 1 март 2017г.: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala\\_kniga\\_za\\_bdeshteto\\_na\\_evropa\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_za_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf)
- Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз. Официален вестник на Европейския съюз. 26.10.2012г.:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>
- Кючуков, Л.(2018), Стратегията на ЕС за Западните Балкани показва обръщане на тенденцията за negliжиране на региона. Интервю на Людмила Железова с Любомир Кючуков по програма „Хоризонт“ на БНР от 07.02.2018г.
- Попов, Е.(2006), *Сто есета за Европа*, Изд. Изток-Запад, София.
- Римска декларация 25 март 2017 г.* Декларация на ръководителите на 27 държави членки и на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия:  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-767\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_bg.htm)
- Среща на върха ЕС-Западни Балкани. *Декларация от София, 17 май 2018 г.*: <https://eu2018bg.bg/bg/news/1072>
- Туск, Д. (2017), *Реч на председателя Доналд Туск на церемонията по случай 60-ата годишнина от подписването на Римските договори*, Council of the EU: [www.consilium.europa.eu/press](http://www.consilium.europa.eu/press)
- Ферхойген, Г. (2006), *Европа в криза. За преосмисляне на европейската идея*, Български бестселър – Национален музей на българската книга и полиграфия, София.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*:  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)

# THE “MULTI-SPEED EUROPE – A REALITY, SOLUTION AND TO DISCONTENT OF SOME – A NECESSITY

*Asst. prof. Dorin-Mircea Dobra  
Babes-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania*

## ***Abstract***

*The 1990s are the years that bring about a possible differentiated integration. The new waves of EU membership put European decision-makers in the position of thinking about future integration efforts. Those who can do more and want this will not be able to wait for those who still have to solve nuances of social and economic references. The multi-speed Europe already exists but the domains will multiply, besides the “Euro zone” and “Schengen”. “The multi-speed Europe” represents a necessity of evolution, it can even represent a solution to European problems, although it may also deepen existing discrepancies.*

## ***Keywords***

*European Union, multi-speed, integration.*

## **Introduction**

At the beginning of 2018, the intra-European and global conjuncture shows more and more persistent signs that lead to a necessary repositioning of the EU towards itself and to the rest of the world. The frequency of events and phenomena around the EU and across the globe, of those within the Union, require the European decision-makers to have a proper reaction that would answer to the increasingly obvious needs of responding or even reconfiguring themselves at the level of common continental project.

The last position of the French President in Davos shows a concern for a topic that will certainly stir up enough rumors in Central and Eastern Europe: the future evolution of EU by cooperation circles, with differentiated speeds and with specific and additional concerns. The phrase issued on this occasion by E. Macron, “Those in Europe who don't want to move forward should not block those that are ambitious” (Emanuel Macron, Davos Conference, 2018), makes a direct reference to a multi-speed Europe. (Of course, in the context of Davos, populism was presented as a dividing line between the two Europes, the main braking phenomenon of the evolutions towards more integration).

Now, as terrifying as it may seem, from a South-Eastern European perspective, this option has the right to a judicious and objective assessment that would open up the horizons of the future EU to at least acceptable levels and for those who would support such a formula. For as much as we, in the South-Eastern Europe, would like things not to look as such for the founding members of EU, we will have to consider a reality: while the “circle of friends” in the Eastern flank of the Neighborhood Policy has turned into a “circle of fire”, the entire Eastern flank of the Union is reorienting its governmental options to illiberal patterns meant to worry the Union's tough and historical core.

Solving this reality requires answers. It is precisely in the instinct of any construction or creature to self-protect, and the reaction of those in the “Euro zone” is increasingly evident and, in our opinion, natural even if it produces tremors and opens up unclear perspectives. But the principles it sets are fair enough: everyone is welcome, but as long as it has other options or perspectives, it remains open only to those who prove observing it. Europe must go forward in its deepening construction, and the course nuances of the newest Central and Eastern Europeans have no right to block this evolution. Conjecturally and ideologically explainable, the new options and orientations in countries such as Poland, Czech Republic, Hungary or Romania show a certain dilution of European concerns in favor of some regional strategic orientations with emphasis on national interest, either of sovereignty or of a superior (and more recently identified!) social equity (see, with preponderance, the case of Hungary).

Therefore, we have to see in what direction the entire European construction will go at the beginning of this millennium. Until 30<sup>th</sup> March 2019, when a summit dedicated to the European future will take place in Sibiu, as J. C. Juncker has already proposed, we can only try to capture some

of the realities of the day, area and context in which this future is shaped, because, indeed, 2018 is the year of shaping the future EU.

Until then, we will point out Charles Grant, Director of the Center for European Reform, about the future of the Union based on “concentric circles”, another phrase that lives its history alongside that of “multi-speed Europe”. Starting from the reality that a more supple Union would be more viable in the long run because it would leave the countries the ability to choose which areas to participate in integration, the author concludes: “The Eurozone, Schengen, policing and defense cooperation are all policy areas that currently allow members to opt out. That logic should be extended wherever possible, allowing members to opt out of databases that facilitate cooperation on security, the harmonization of corporate taxation or new arrangements for the sharing of intelligence, for example” (Politico, November 2017). Moreover, in the same opinion, such a Union would become more attractive in the future for the UK, Scotland, Switzerland, Norway or even countries in the current European Neighborhood Policy.

It might sound surprising, but the concern for a “differentiated Union” debate on the issue has origins arising from the 1970s, as pointed out by some authors: “The vocabulary of multiple speeds in European integration comes from the 1970s, when Willy Brandt in 1974 and the Tindemans report of 1975 suggested it would allow some Member States to move towards common objectives more quickly than others (Gillespie, 1996 a, b, 1997). Since then it has been built in to successive legal and practical expressions of integration, notably the enhanced cooperation procedures laid out in the Amsterdam, Nice and Lisbon treaties, which have been applied this year to divorce and patent issues and have now been suggested as a means of implementing deeper economic integration of the Euro zone (Laffan, 2011; Van Rompuy, 2011). The bibliography on this subject is indeed comprehensive, but today, the political and strategic context has reanimated the Union's choice with more speed, as we will try to show through our work.”

## **Context**

It would seem today that the main and necessary change of paradigm of the European construction lies in the answer to the question “if the EU can configure mechanisms to make it able to respond quickly and efficiently to inside and outside inputs.” We already mentioned this aspect in our article entitled “Towards a new European paradigm?” (Dobra, 2017), where we

emphasize the need to react to an “agenda” that the EU is no longer doing, but comes from outside. We captured the aspect also in one of the European Union's documents, even the one regarding to the further development of the EU. “Many of the profound transformations Europe is currently undergoing are inevitable and irreversible. Others are harder to predict and will come unexpectedly. Europe can either be carried by those events or it can seek to shape them. We must now decide” (White paper on the future of Europe: 15).

Obviously, the multitude of red signals that light up successively over the European Union drew the attention of the highest level decision-makers of the Union. The increasingly tense relationship with Russia, the expansion and upsurge of illiberal programs or Euro-pessimistic parties, if not anti-EU, are only two of the many such signals not mentioned in another paragraph of the same document. “Europe's challenges show no sign of abating. Our economy is recovering from the global financial crisis, but this is still not felt evenly enough. Parts of our neighborhood are destabilized, resulting in the largest refugee crisis since the Second World War. Terrorist attacks have struck at the heart of our cities. New global powers are emerging as old ones face new realities. And last year, one of our Member States voted to leave the Union.” We are, at the level of the European Union, within the necessary change of paradigm, as we already affirm. The Union needs to get out of the position of coordinator of the events that it is interest in, in order to enter the position of respondent to it. The fifty years of European construction ended at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, and during this period the whole Earth awoke to life. The multitude of separate events, or, more often, interconnected at global level, forces the EU to turn into a more reactive body to what's happening around it and it affects it, bringing it to the situation of creating mechanisms a lot more effective and more sensitive to keep the current status quo around the world.

There are, in our opinion, a few areas that need urgent resizing, restarting or simply rearrangement, whether we think of the EU's ability to secure forms of “hard power” through a conjugated armed force, or we are referring to the social aspects pertaining to the integration of the hundreds of thousands of refugees already present on the continent or potential in the future. Therefore, new coherent European policies are needed and, at least it seems like, it is the moment of a pragmatic approach of the discussions in this regard.

## **We need projects that will offer answers**

In the last 5 years, the European Union has often seen itself in the situation to confront itself with novel issues, for which the ability of European institutions to provide real-time responses has been shown to be at least slow. This is one of the reasons why, most often, there is a call for a reform of the institutional mechanisms in order to find the most effective formulas for decision making, so that syncope such the one registered once with the arrival of the largest wave of immigrants in the Union will not repeat. Not by chance, in the very speech of J. C. Juncker regarding the “State of the Union” of 13<sup>th</sup> September 2017, the reference to the need to reform the European decision-making system occupies a central place. “I want our Union to become a stronger global actor. In order to have more weight in the world, we must be able to take foreign policy decisions quicker. This is why I want Member States to look at which foreign policy decisions could be moved from unanimity to qualified majority voting. The Treaty already provides for this, if all Member States agree to do it. We need qualified majority decisions in foreign policy if we are to work efficiently (Juncker, State of the Union Address 2017).

We see, as a matter of fact, as the need for streamlining the decision-making process is becoming increasingly apparent, that the Union is actually within a so-called “logical paradox”: it knows two seemingly contradictory institutional tendencies, that is, as it strives to become more legitimate in the eyes of European citizens, through the transparency and correction of the decision-making process it becomes an increasingly bureaucratic administrative apparatus, more complex, more and more criticized for its inefficiency.

Slowly, at the level of public deliberation regarding the current situation of the European Union, the so-called concept of the “European crisis” has been installed. Going beyond its discouraging implications, since the repetition of this phrase may induce a mistrust in the ability of the European construction to continue its historical route, the concept itself requires a subsequent positioning reaction that would produce theories, debates and projections regarding the long term of the equation. Just as in the case of scientific theories that no longer correspond to the realities highlighted by the experiences in the various fields, the European project has completed the initial construction phase and needs fresh and realistic configurations in order to be able to propagate in the future. And the criticisms against this

project, whether for over-bureaucratization, slow decision-making or lack of legitimacy, are the obvious evidence of insufficient correlation with day-to-day reality at the continental level. In this context, over the last two years, various projections on the European future have produced on the European debate scene, having their origin precisely in the influence and political decision, community factors. However, given the ideological aspect of our presentation, we feel the need to point them out, highlighting the nuances that refer to “multi-speed Europe” or “Europe of concentric circles”.

We will try to evaluate in each of the projections presented, the references to the necessity of future evolution of EU based on the “multi-speed Europe” theory, resulting factor of the legal existence of “enhanced cooperation”, as the founding treaties state.

### **Surprise! Multi-speed Europe already exists**

We will initiate our approach from the communication of the President of the European Commission, J. C. Juncker, presented as “White Paper on the Future of Europe”, made in March 2017. Referring to the possible scenarios of EU evolution, President Juncker develops as one of the possibilities the scenario known as “Those who want more do more”, pointing out that the procedure is in place for the Euro currency and Schengen area, Juncker and European Commission support this possibility as rational for the further development of the Union. “As a result, new groups of Member States agree on specific legal and budgetary arrangements to deepen their cooperation in chosen domains” (White paper on the future of Europe, 2017). In fact, through the *White Paper on the Future of EU*, President Juncker wanted to point out that in the future, some EU members will be able to accelerate in areas such as taxation, defense, internal security or social issues, aiming for faster integration, leaving room for other states to adhere to the new configurations later on. Immediately after the publication of the *White Paper on the future of the EU*, the leaders of France, Germany, Spain and Italy, at an informal summit in Versailles, gave a public statement in support of the third option in Juncker's speech, under the phrase “multi-speed Europe”. “The concept of ‘multi-speed Europe’ would see some EU countries grow more united on economic and defense matters while allowing other states to catch up later, the leaders of four of the EU's biggest economies said at an informal summit on Monday.” At

that time, the meeting was a preparation for the end of March 2017, when the 60<sup>th</sup> anniversary of the signing of the Treaty of Rome was celebrated.

Rejected negatively, especially in the central and eastern flank of the EU, the deepening of the integration by groups of states gets new nuances once with the “Rome Declaration”, an anniversary moment of the Treaty regarding the European Community 60 years ago, on 25<sup>th</sup> March 1967. By renouncing the phrase “multi-speed Europe”, in the abovementioned declaration “different paces and intensities” was used. “We will act together, at different paces and intensity where necessary, while moving in the same direction, as we have done in the past, in line with the Treaties and keeping the door open to those who want to join later. Our Union is undivided and indivisible” (Rome Declaration, 2017).

As a matter of fact, following the criticism of almost entire eastern flank of EU, the tone regarding the “multi-speed Europe”, the main supporters of which are Germany and France, followed by Spain and Italy was voluntarily lowered, which is also noticeable in the next communication of the European Commission. The main concern (fear) of the countries in the EU's Eastern bloc is that “they will be again left behind” by the countries more advanced on the path of integration. “In this regard, the Visegrád message is very defensive. Prague, Warsaw, Budapest and Bratislava express their concerns about creating exclusive clubs, they demand the equality of member states and they want to involve national parliaments more in the political process that would control the subnational institutions” was the reaction of the Visegrad group immediately after the launch of the White Paper on the Future of Europe.

In September of the same year, in the Speech regarding the Status of the Union, the President of the European Commission was already talking about a sixth scenario, additional and also cumulative to the five presented in March. We can therefore talk about a renunciation to the formula “multi-speed Europe”, as a result of negative positioning in Central and Eastern Europe. “Today, I would like to present you my view: my own “sixth scenario”, if you will. (...) Second, Europe must be a Union of equality and a Union of equals. Equality between its Members, big or small, East or West, North or South. Make no mistake, Europe extends from Vigo to Varna. From Spain to Bulgaria. East to West: Europe must breathe with both lungs. Otherwise, our continent will struggle for air”, J. C. Juncker said in response to the criticism addressed to the third scenario of March.

Therefore, referring to a “much more united Union”, the President of the Commission approached also the few areas, Schengen, Eurozone, Banking

Union, where full integration could be achieved at a more sustained pace, so that there would no longer be differences between the current members of EU.

Thus, it is not a coincidence that we started our presentation with the speech of the French President in Davos. Throughout the year, the leaders of the EU “rich countries” have maintained their opinion favorable for the evolution of a multi-speed EU. “We can advance together, but at different rhythms. A Europe that has more speeds already exists, it is provided in treaties (...) Citizens' Europe is a Europe of justice, freedom and equality.”

### **Concerns about differentiation existed long ago**

If we somehow managed to reproduce the main opinions, in the institutional and public space of those who support the “multi-speed Europe”, we will try to find out what the legal bases of this move are, as long as the EU leaders design a mechanism for the future evolution of the Union. The idea of a “multi-speed Europe” is re-emerging with the President Juncker's speech regarding the future EU course of March 2017.

However, we have to say that the concerns for such a scenario have been observed since the 1990s, not by accident, once with the fall of the Iron Curtain. The evident disparities between the Eastern and Western Europe, the inherent differences of democratic culture constitute sufficient prerequisites for European thinkers so that the idea of a necessary integration by different levels to seem possible. Thus, the well-known parent of this idea is another European politician with long history and experience, namely Wolfgang Schäuble, alongside Karl Lamers, who in 1994 published a political program under the title “Reflections on European Policy”. Criticized at that time and later on, once with every measure taken by Schäuble, as Germany's finance minister, the communication mentioned, produced several scenarios that nowadays become again topical. “The political message stated the need to maintain the Franco-German relationship as the leading role in the enlarging Union. The Schäuble-Lamers paper proposed a “hardcore” Europe, in which a group of countries based around France and Germany would coordinate their policies to lead the Union as a whole. However, this core grouping would not establish specific institutional arrangements beyond those already operating in the broader Union” (Armstrong, 2015).

Later, at the 20<sup>th</sup> anniversary since the launching of the program document “Reflections on European Policy”, the term “core-Europe” as it was launched in 1994, was seen as propitious from the perspective of

strengthening the Euro area, reformation of institutional architecture (setting up a Euro area Parliament) and consolidation of foreign policy co-operation. The main vulnerabilities and obstacles were considered the potential crisis of democracy from the perspective of legitimacy, “the sovereignty reflexes of the states involved in the “core-Europe” and the depth differences between conceptions regarding the different European policies of the Member States. We wanted to make reference to the above-mentioned event because many of the issues highlighted by the authors of the document reappear in the contemporary debate regarding the “multi-speed Europe”.

Not being without repercussions, the debates initiated by Schäuble and his colleagues first appear in the Treaty of Amsterdam as “closer cooperation”. “For the first time, the Treaties contained general provisions allowing some Member States, under certain conditions, to take advantage of common institutions to organize closer cooperation between themselves. This option was in addition to the closer cooperation covered by specific provisions, such as economic and monetary union, creation of the area of freedom, security and justice and incorporating the Schengen provisions. The areas where closer cooperation was possible were the third pillar and, under particularly restrictive conditions, matters subject to non-exclusive Community competence. The conditions which any closer cooperation had to fulfill and the planned decision-making procedures had been drawn up in such a way as to ensure that this new factor in the process of integration would remain exceptional and, at all events, could only be used to move further towards integration and not to take retrograde steps” (Maastricht and Amsterdam Treaties).

Today, however, known as “enhanced cooperation”, references to forms of voluntary cooperation with a view to deep integration are laid down in Article 20 of the TEU. “Enhanced cooperation shall aim to further the objectives of the Union, protect its interests and reinforce its integration process. Such cooperation shall be open at any time to all Member States, in accordance with Article 328 of the Treaty on the Functioning of the European Union” (TEU, 2009). Decided in the same article, the minimum number of members who may initiate an “enhanced cooperation” is 9 and only if “the decision authorizing enhanced cooperation shall be adopted by the Council, as a last resort, when it has established that the objectives of such cooperation cannot be attained within a reasonable period by the Union as a whole, and provided that at least nine Member States participate in it. The Council shall act in accordance with the procedure laid down in Article 329 of the Treaty on the Functioning of the European Union.”

By such a guideline, the path for a Europe with variable geometry or “multi-speed” is actually opened up. For if we talk about the objectives of the Union, to which reference is made in the text, we are already talking about fundamental intentions that cannot be denied or undermined by the will of those who cannot or will not want to evolve in the sense of reaching them. That is precisely the reason why it is already provided for in the respective Article, which states that “all members of the Council may participate in its deliberations, but only members of the Council representing the Member States participating in enhanced cooperation shall take part in the vote. The voting rules are set out in Article 330 of the Treaty on the Functioning of the European Union.” The importance and significance of this whole article will be noticed in not many years, once with the management of the global economic crisis of 2008-2010.

### **“Post-crisis” European financial management and its implications**

Starting from the realities stated in Article 136 of TFEU, those relating to the “Euro area”, European decision-makers have begun a process of drafting some documents based on “economic coordination” and “enhanced cooperation”, which led to one of the most eloquent examples of differentiated integration.

Open to all states, under Article 20 of TEU, the cooperation regarding the “financial stability within the EMU” has become, during almost 3 years, as of 2011, an example of “good practice” for differentiated initiatives within the EU.

In its original form, Art. 136 of TFEU contained “Provisions for member states whose currency is the Euro”. Specifically, it foresees the areas in which the Council may adopt measures regarding these states:

“a) to strengthen the coordination and supervision of their budgetary discipline;

b) to elaborate, as regards them, the economic policy guidelines, ensuring that they are compatible with the ones adopted for the entire Union and ensuring their supervision.”

On 25<sup>th</sup> March 2011, the Council unanimously, following the procedure established by the TEU at Art. 48, Para. 6 on the simplified procedure for amending the Treaty, adopted the decision to add amendments to Article 136 of the TFEU, without extending the Union's powers under the Treaties. “The

Member States whose currency is the euro may also establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality.”

Based on this amendment, a “European Stability Mechanism” is set up, which comes into operation in February 2012. “The ESM treaty was signed by euro area member states on 2<sup>nd</sup> February 2012. The ESM will be an international financial institution based in Luxembourg. Its purpose will be to provide financial assistance to its members (euro area member states), experiencing or being threatened by severe financing problems, if indispensable for safeguarding financial stability in the euro area as a whole.”

Finally, a month later, in March 2012, the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) is signed by all Chiefs of State and Government of the Member States, a Treaty which implements the concepts of “economic policies coordination” and “enhanced cooperation”. “The only country that to date announced its intention to submit the treaty to referendum was Ireland. The Irish referendum took place on 31<sup>st</sup> May 2012. Several countries considered its possible ratification via an act of government (Cyprus, Malta, Poland) but eventually only Cyprus took that approach. The majority of the Member States did opt ratification along the lines of the provisions for international treaties.”

Becoming effective on 1<sup>st</sup> January 2013, the TSCG represents from historical point of view, an obvious process of initiative in the field of economic policies coordination, as it is as defined in TFEU and, moreover, of enhanced cooperation between the countries whose currency is the euro. “Building upon economic policy coordination, as defined in the Treaty on the Functioning of the European Union, the Contracting Parties undertake to work jointly towards an economic policy that fosters the proper functioning of the economic and monetary union and economic growth through enhanced convergence and competitiveness.” From the legal point of view, the Treaty leaves sufficient room for further developments, as provided for in Art. 10. “In accordance with the provisions of the Treaties on which the European Union is founded, the Contracting Parties are ready to make active use, whenever appropriate and necessary, of measures specific to those Member States whose currency is the euro, as provided for in Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union, as provided for in Article 20 of the Treaty on European Union and in Articles 326 to 334 of the Treaty on the Functioning of the European Union on matters that are essential for the proper functioning of the euro area, without undermining the internal market.”

Reference to “enhanced cooperation”, as it has already been thought and defined, produces in turn, a highlight of the need for recourse to such sequential initiatives as, with the passage of time, were also proved to be an example of “good practice.” In fact, the next developments of this Treaty have opened the way for new configurations and options that increasingly shape the ability of the states to evolve on the “multi-speed Europe” strategy. The “Euro Summit” Presidency, as well as the provisions of Article 12 (2) have sufficiently opened the way for new strategies falling under the “euro area convergence”. “Euro Summit meetings shall take place when necessary, and at least twice a year, to discuss questions relating to the specific responsibilities which the Contracting Parties whose currency is the euro share with regard to the single currency, other issues concerning the governance of the euro area and the rules that apply to it, and strategic orientations for the conduct of economic policies to increase convergence in the euro area.”

It would be sufficient to point out that, on the basis of an experience opened by the TSCG, within the Economic and Monetary Union have set up new horizons with 2025 as implementation deadline, and which refers to the depth of integration in the economic, financial, fiscal and political fields.

### **A “nuance” issue - the European Prosecutor**

Either we will or not recognize it, in certain cases, differences in assumption create positions that show that “multi-speed Europe” is multiplied in additional areas, the case of the “European Prosecutor” being eloquent.

The initiative in this area, the one to create a supra-national investigation mechanism, has sufficient motivation, as long as, for example, the suspicion of fraud of the European funds exists, and sometimes the complicities seem to be multiplying up to the level of the executives of some member states. From here, inherently, is the debate around the idea of having an independent, supranational institution to further supervise and investigate these possible frauds. At this point, it would be sufficient to make reference to the national reactions of some states, exactly where the suspicions are greater, in order to suggest the idea we want to argue: the differences of opinion are, most of the time, generated by other types of interests or concerns, especially in this case. The solution, and in this situation also, proved to be the “enhanced cooperation”, as long as in the adoption of the initiative, already provided by the Treaty of Lisbon, only 20 of the 28 countries of the Union adhered

at the beginning. “So far, 20 member states have joined the enhanced cooperation: Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Germany, Greece, Spain, Finland, France, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Portugal, Romania, Slovenia and Slovakia” (European Public Prosecutor’s Office, June 2017).

Initiated since 2013 by the European Commission, the proposal regarding “The European Public Prosecutor’s Office (EPPO)” has seen a sinuous and representative development for the cases where “enhanced cooperation” has proven to be the saving solution. On 7<sup>th</sup> February 2017, the European Council noted that there was no consensus regarding the regulation proposed by the Commission and, therefore, 16 member states notified the Institutional Troika on 9<sup>th</sup> March 2017 that they wanted to use the “enhanced cooperation” method in view of adopting the EPPO, as it has already been agreed in the Treaty of Lisbon. “In order to combat crimes affecting the financial interests of the Union, the Council, by means of regulations adopted in accordance with a special legislative procedure, may establish a European Public Prosecutor’s Office from Eurojust. The Council shall act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament.

In the absence of unanimity in the Council, a group of at least nine Member States may request that the draft regulation be referred to the European Council. In that case, the procedure in the Council shall be suspended. After discussion, and in case of a consensus, the European Council shall, within four months of this suspension, refer the draft back to the Council for adoption.

Within the same timeframe, in case of disagreement, and if at least nine Member States wish to establish enhanced cooperation on the basis of the draft regulation concerned, they shall notify the European Parliament, the Council and the Commission accordingly. In such a case, the authorization to proceed with enhanced cooperation referred to in Article 20(2) of the Treaty on European Union and Article 329(1) of this Treaty shall be deemed to be granted and the provisions on enhanced cooperation shall apply.”

We emphasize that exceptionally, in this article, the very “enhanced cooperation” method for the implementation of its provisions that aim the “fight against fraud affecting the financial interests of the Union” is provided. On this occasion, however, there is also provided the possibility to extend the EPPO powers. “The European Council may, at the same time or subsequently, adopt a decision amending paragraph 1 in order to extend the powers of the European Public Prosecutor’s Office to include serious crime having a

cross-border dimension and amending accordingly paragraph 2 as regards the perpetrators of, and accomplices in, serious crimes affecting more than one Member State. The European Council shall act unanimously after obtaining the consent of the European Parliament and after consulting the Commission”, an aspect already sustained by a number of European leaders for 2018.

In the explanatory statement announcing the European Commission's initiative in 2013, the motivation for doing so was sufficiently reasoned in terms of additional efforts that national authorities cannot always ensure. “While dealing with cross-border cases of fraud requires highly coordinated and effective criminal investigations and prosecutions at European level, the current levels of information exchange and coordination are not enough to achieve this, despite the increased efforts of the Union bodies, such as Eurojust, Europol and the European Anti-Fraud Office (OLAF).” More specifically, it is stated that “as criminal investigation and prosecution authorities in the member states currently cannot achieve an equivalent level of protection and enforcement of law, the Union has not only the competence, but also the duty to act.”

And from the subsidiarity point of view, because the issue is important, since most of the criticism came from this direction, the same document, shows its argumentation. “The Union needs to act because the envisaged action has an intrinsic European dimension. This entails the management and coordination at Union level of investigations and prosecutions of criminal offenses affecting its own financial interests, the protection of which is required by both the Union and the member states by Article 310, par. (6) and Article 325 of TFUE. According to the principle of subsidiarity, this objective can only be achieved at Union level, given its scale and effects. As hereinabove noted, the current situation, where the prosecution of crimes against the financial interests of the Union is exclusively a matter for the authorities of the member states, it is not satisfactory and does not sufficiently achieve the objective to efficiently fight against the offenses that threaten the Union's budget.”

In order to reach the end of our case study, we will show what were the main arguments against this initiative, and for this, we will show that today, the initiative is supported by 20 states out of the 28 of the Union, without Hungary, Ireland, Malta, the Netherlands, Poland, Sweden, the United Kingdom and Denmark. Excluding the case of Great Britain and Ireland, as well as other non-AFSJ countries, we will stop at Hungary and Poland as countries whose argumentation are of particular interest to us. “Hungary

and Poland are two of the countries that have refused to join the enhanced cooperation to set up the public prosecutor's office. The Netherlands, Sweden and Malta also ruled out supporting the project, as they are wary of the negative impact it may have on their national judiciary systems. Meanwhile, Denmark, the UK and Ireland have an opt-out on judiciary matters” (Euraktiv, October 2017).

Since its launch in October 2017, the EPPO institution has been welcomed with interest by Transparency International, which also referred to the situation of the two Central European countries: “Until all EU Member States sign up the EPPO, EU funds will still be vulnerable to corruption in countries such as Hungary and Poland. There should be no pockets of impunity in the EU,” said the chairman of this NEO in the context in which “according to a recent report, nearly one fifth of OLAF’s investigations and recommendations for financial irregularities in Structural and Agricultural Funds were issued to Hungary and Poland.” For this reason, the greater the astonishment can be, when we see Hungary's position, for example: “It is not necessary to create a European Public Prosecutor’s Office, as we already have the framework within which action can be taken against corruption”, Minister of Justice László Trócsányi declared after negotiations with his Dutch counterpart Ard van der Steur in The Hague on 5 December 2016”, in the context in which the same Hungarian Minister of Justice highlighted together with the Danish one: “One of the underlying reasons is that they both believe that there are institutions already, for example Eurojust, the EU organisation for prosecution cooperation, acting against criminal acts violating the financial interests of the EU. The creation of the European Public Prosecutor’s Office would definitely weaken the position of those institutions, “which is unacceptable for the Netherlands and also undesirable in Hungary.”

No wonder, therefore, that, as a result of such positions, the EPPO is seen as yet another step towards multi-speed Europe. “The move is largely procedural but also symbolic for an EU currently debating the possibility of a so-called multi-speed Europe, where some countries can forge ahead with deeper integration” (Euobserver, 10 March 2017). Coincidentally or not, the same press institution announced in November 2017: “EU must confront Poland and Hungary”. “These fully-fledged EU member states are not illiberal democracies, they are ill democracies. Countries that deliberately interfere with civil society undermine pluralism and flirt with authoritarianism.”

We thus get to the theory that we want to support in this subchapter. That, slowly but surely, as the project and the opportunities for deepening

the European integration grow and multiply, the options of states will be more and more differentiated. Depending on the history of the integration of each of them, more distant or recent, depending on the national political circumstances and even relative to the immediate electoral interests, the positions of the countries relative to different projects are different. We did not chose aleatorily the EPPO case, as it clearly demonstrates how many types of rhetoric can be invoked relative to an initiative of obvious common interest: putting under shared supervision the financial flows that can affect the EU budget, so the objectives of the commune construction.

This rhetoric and these circumstances may be the motivation for which the President of the European Commission has been entrusted with the “enhanced cooperation” EPPO initiative since March 2017. “Several countries move ahead in security and justice matters. They decide to strengthen cooperation between police forces and intelligence services. They exchange all information in the fight against organized crime and terrorism related activities. Thanks to a joint public prosecutor’s office, they collectively investigate fraud, money laundering and the trafficking of drugs and weapons. They decide to go further in creating a common justice area in civil matters.” In addition to some other initiatives, the statement is reproduced in Scenario 3 under the title “Those who want more, do more” (White Paper on the future of Europe, 2017).

## **Conclusions**

The ideas of W. Schauble in 1994, for which he has had the honor of being named among the parents of the idea of “multi-speed Europe”, were not at that time solitary, nor scandalous, even if later they were on the head of the one who handled with an iron hand the restoring and stabilization of the European economy after the crisis of 2008. Those ideas were in fact only the results of the thoughts and projections of a man who thought seriously and deeply about some possible aspects of the future of the European Union: “the entire construction will be made up of states that are 50 years of integration away of each other”; “the last entrants do not lack only in common European culture, but also in different visions and projections”; “cultural differences and institutional attitudes are so great from W to E and from N to S, that consensus is impossible”; “in case of the European East, the 50 years of communism themselves will bring additional problems and specific, sometimes negative,

configurations.” These may have been only some of the thoughts of a man who seriously leaned over this aspect at the right time.

The elegance of the historical aspect is that, precisely in the perspective of these realities, Europe has been able to create a safety gateway to move towards new initiatives aimed to achieve EU goals when unanimity, or even qualified majority, cannot be ensured. Leaving open the option of further adherence of countries that didn't participate in the first phase, the EU managed through the “enhanced cooperation” procedure to avoid blocking its progress towards new and new integration stages, without being in the situation to be stopped by countries that do not want that.

“Multi-speed Europe” is not an approach of some against another. Today, the Euro area is the group that sets the speed other countries cannot reach, or do not aim to reach. But it would be wrong for those who can more to wait for those who do not want more. This is all the more important, as it turns out in recent years, that not the power to remain attached to the European values separates us, but the desire to share in the same way, the same values. “The multi-speed Europe” already exists, but it strengthens due to the behavior of some countries. For this reason, it becomes, from a simple option, even an obligation.

## Bibliography

- Commission offers softer rules to Hungary, Poland to sweeten EU prosecutor deal, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-offers-softer-rules-to-hungary-poland-to-sweeten-eu-prosecutor-deal/>;
- Dorin Dobra, *Towards a new European paradigm?*, Cogito magazine, vol. IX, no. 4, December 2017, Prouniversitaria, Bucharest;
- Dr Paul Gillespie, *The Euro Crisis: Ins and Outs – Multi-Speed Europe?* © Institute of International and European Affairs 2011;
- <http://cursdeguvernare.ro/j-c-juncker-la-bucuresti-europa-cu-mai-multe-viteze-exista-de-ja-in-tratate-depinde-de-voi-unde-va-veti-plasa.html>;
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm);
- <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/12/eppo-20-ms-confirms/>;
- [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/127788.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/127788.pdf);
- <http://www.dw.com/en/merkel-backs-idea-of-multispeed-europe-at-versailles-meet/a-37833273>;
- [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/2013-06-12\\_pe462455-v16\\_/2013-06-12\\_pe462455-v16\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/2013-06-12_pe462455-v16_/2013-06-12_pe462455-v16_en.pdf);

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/602116/IPOL\\_ATA\(2017\)602116\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/602116/IPOL_ATA(2017)602116_EN.pdf);  
<https://www.express.co.uk/news/world/909441/emanuel-macron-davos-conference-2018-speech-globalisation-forum>;  
<http://www.kormany.hu/en/ministry-of-justice/news/it-is-not-necessary-to-create-a-european-public-prosecutor-s-office>;  
<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-4-provisions-on-enhanced-cooperation/99-article-20.html>, par. 1, accessed on 14.03.2018;  
<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-viii-economic-and-monetary-policy/chapter-4-provisions-specific-to-member-states-whose-currency-is-the-euro/404-article-136.html>;  
<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-v-area-of-freedom-security-and-justice/chapter-4-judicial-cooperation-in-criminal-matters/354-article-86.html>, par. 1;  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf);  
<https://euobserver.com/justice/137188>;  
<https://euobserver.com/opinion/139942>;  
<https://www.politico.eu/article/fast-forward-to-two-speed-europe/>;  
 President Jean Claude Juncker, State of the Union Address 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm);  
 Proposal for REGULATION OF THE COUNCIL to set up the European Prosecutor's Office, Bruxelles, 17.7.2013 COM(2013) 534 final, p. 2;  
 Rome Declaration, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>;  
 Schäuble – The Man behind the Throne, <https://www.armstrongeconomics.com/international-news/europes-current-economy/schauble-the-man-behind-the-throne/>;  
 STATE OF THE UNION 2017 by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 13 September 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf);  
 THE MAASTRICHT AND AMSTERDAM TREATIES, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.1.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf), accessed on 13.03.2018;  
 Treaty on Stability, Coordination and Governance, [https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26\\_en12.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf), art. 9;  
 Visegrád on Juncker's White Paper: No to a multi-speed Europe, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/visegrad-on-junckers-white-paper-no-to-a-multi-speed-europe/>;  
 White paper on the future of EU, p. 15; [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf);

# БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЕЗИКОВА ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТА НА БРЕКЗИТ

*Димитър Пехливанов*  
*Висше франкофонско училище - ESFAM, София*

## *Резюме*

*Брекзит няма да има непосредствено и директно отражение върху европейската езикова политика – силата, влиянието и инерцията на английския език, започнали много преди този процес, са твърде силни, подхранвани от мощни фактори както вътре, така и извън Европа, за да може да се очаква бърза промяна. ЕС ще бъде в парадоксалната позиция-прецедент да има за водещ официален език такъв, който не е официален в нито една от страните-членки. Процесът на налагане на нов европейски Lingua Franca е твърде дълъг, а и нито един език в момента няма капацитета да заеме мястото на английския, освен всичко и влиянието на един език се развива по закономерности, които не винаги могат да бъдат правно регламентирани. Невъзможността на Великобритания обаче да влияе върху употребата на английския език ще ускори вече започналото развитие на негова специфична разновидност, наричана Euro-English.*

## *Ключови думи*

*Брекзит, европейска езикова политика, Lingua franca, Euro-English*

На фона на всички предвидени и непредвидени проблеми около процеса на Брекзит, проблемът с езиковата политика на Европейския съюз и нейната евентуална промяна в някаква посока изглежда маловажен и в него едва ли не всичко се резюмира с въпроса, по-скоро любопитен и провокативен, отколкото истински повод за научно търсене: „Възможно ли е наистина английският да престане да бъде официален

език в Европейския съюз?“ Всъщност, дори и да престане да бъде официален език, това би означавало просто едно „завръщане към корените“ – при създаването на Европейската икономическа общност в края на 50-те английският не е бил нито официален, нито работен език на организацията. На пръв поглед въпросът изглежда предрешен – вероятността английският да престане да бъде официален в ЕС е практически изключена и това беше официално потвърдено (Европейска комисия, 2016 ), но Брекзит е твърде голямо събитие за ЕС и няма как да не създаде или засили, както във всички други области, определени тенденции в Европа. От такава гледна точка по въпроса за европейската езикова политика могат да се търсят и изследват различни и много интересни политически, икономически или чисто лингвистични аспекти. Поради относително краткия период от началото на процеса на Брекзит досега, задълбочените научни трудове конкретно за отражението му върху езиковата политика на ЕС са сравнително малко, много повече са източниците в текущата информация от СМИ и различни документи. Върху цялостната езикова политика на ЕС източниците са достатъчни като обем, съсредоточени най-вече върху езиковите конфликти и предложенията за реформи, но поради отдалечеността им във времето, те не винаги са адекватни за конкретната тема. В нея обаче доста добре се вписват изследванията за влиянието на отделните световни езици, които потвърждават основният извод на изследването, а именно че английският език на този етап трудно може да бъде заменен.

Европейската езикова политика в контекста на напускането на Великобритания няма как да бъде разглеждана отделно от цялостния езиков режим и неговата организация и развитие през изминалите десетилетия. ЕС с основание може да претендира за най-демократичната, прозрачна, интересна и разнообразна езикова система в света, особено погледнато като съотношение между страни-членки и работни езици – ООН има само 6 официални, съответно работни езици, НАТО и Съветът на Европа – само по 2, английски и френски. Писмени или устни преводи от и на други езици в тези организации се правят само при отделни случаи или пък преводът се организира и заплаща от съответните делегации и не е ангажимент на организацията.

Европейската езикова политика е може би най-видимото и най-пряко отражение на основния девиз на ЕС за многообразието и това се спазва неотклонно през изминалите десетилетия, а именно символното значение на езика като изразител на различието и уникалността на

дадена държава - член. Прилагането на мултилингвизма на ЕС е залегнало в основните документи на организацията и освен културното многообразие отразява всичките му основни политически постижения и принципи – както на прозрачността и върховенството на правото, така също и гражданството на Съюза, недискриминацията, свободното движение на хора и развитието на пазара. Паралелният силен натиск за максимална прозрачност и възможността на граждани от всички страни-членки да комуникират свободно с европейските институции ражда и известния израз с двойно лингвистично-политическо значение: „*да комуникираме с хората на език, който те разбират*“ (Bandov, 2005) със стремеж да бъде прилаган възможно най-често. Най-точно може би все пак принципът на многоезичието на ЕС е отразен в прословутия член 20 на Договора за функционирането на ЕС, с който се създава гражданството на Съюза и в частност правото на всеки гражданин да комуникира двустранно с европейските институции на родния си език.

Не е случаен и фактът, че документът, с който се урежда езиковият режим на европейските институции – Регламент 1/58 – е изобщо първият документ, приет от тогавашния Съвет на министрите и фиксиращ четирите официални и работни езика на ЕИО. Практически Регламентът въвежда в практиката взетото преди това с единодушие от Съвета решение относно езиковият режим на институциите, като в същото време се дава пълна свобода на страните-членки да посочат езика, който желаят да стане официален за Европейският съюз или желаят да ползват, ако той вече е официален език. По този начин, оставяйки решението изцяло на държавите-членки, ЕС на практика провежда езиковата политика на своите членове, избягва да взема автономни решения и дава възможност на всяка страна наистина да демонстрира своята неповторимост. Най-стриктен и възможно най-демократичен при спазването на принципа на мултилингвизма като европейска институция е Европейският парламент като членовете му не са длъжни да владеят друг език освен този на държавата си. Съответно Европейската комисия като наднационален орган, чиято администрация е съставена от професионалисти, владеещи няколко езика, е най-гъвкава при прилагането на езиковите практики.

Принципът на многоезичието обаче не трябва да се приема абсолютно - с течение на времето и с увеличаване на броя на страните-членки постепенно ясно се оформят и открояват работните езици на ЕС, като разликата между работни и официални езици става все по-отчетлива и едновременно с това предмет на по-чести спорове. Неминуемо е, а и

логиката сочи натам, че не е възможно да се поддържат всички комбинации на езиците за основните форми на превода - писмена и устна, както и за всички формати на институциите на Европейския съюз. На първо място, самият Регламент се отнася изключително до официалната писмена комуникация между институциите и страните-членки, без обаче да засяга устната, нито пък вътрешната кореспонденция в институциите или между тях. В чл. 6 той им оставя свободата и автономията сами да определят езиковия режим, на който да работят. Регламентът не обхваща и регионалните езици в Европейския съюз като каталунския или галисийския, но които иначе наброяват над 60. Употребата на регионалните езици е предмет на специална процедура и договорка между институциите и съответната държава или нейното представителство в Брюксел за всеки отделен случай. В член 8 за държавите с два или повече официални езици Регламентът остава неясен и е въпрос за тълкуване и прецедентна практика дали те могат да посочат всички тях за официални за ЕС, като въпросът се прехвърля към вътрешното право на съответната държава. Няма конкретни регулации за това и всеки отделен случай се решава различно. Практиката сочи, че в случая на официални, но малко разпространени езици като малтийския и ирландския са налице временни и/или частични дерогации от задълженията на европейските институции, докато пък люксембургския език изобщо не е признат за официален за ЕС, въпреки че е официален в Люксембург.

Често езиковият режим на дадена институция или организация и преводите от и на отделните езици погрешно се възприема като протоколен и логистично-технически въпрос, зад който обаче е скрит огромен политически и ценностен заряд, предвид значението на езика като носител на националния суверенитет и култура на съответната държава. В този смисъл бихме могли да кажем, че езиковата политика е изключително еластична и гъвкава поради това, че в максимално кратки срокове и по на пръв поглед незначителни поводи може да бъде изстреляна в политическа орбита и да предизвика сериозни политически трусове, доколкото езикът е неразделна част от суверенитета и съвсем не само там, където важи формулата „една страна = един език“. Подобни проблеми могат да се срещнат и при различните варианти на езика, като при френския и варианта му, употребяван в Белгия или пък различията между немския в Германия и Австрия. Факт е, че повечето конфликти (Ammon, 2006) на езикова основа са били предизвикани много бързо, но и също толкова бързо са били потушавани. Като пример за

конфликти, макар и временни и моментни, можем да посочим протестите на германските провинции когато са им изпращани прес-съобщения от заседания на Съвета само на английски, както и протестите на Германия и Австрия по време на Срещата на върха в Хелзинки през декември 1999 (Ibid.), когато домакините отказват да осигурят превод от и на немски по време на неформалните срещи. Интересна подробност, която дава представа за важността на езиковата политика е фактът, че от формална гледна точка Кипър може да поиска турският да стане официален език на ЕС, тъй като този език е официален в Кипър съгласно чл. 3 на кипърската Конституция. Както може да се предвиди, заради многото политически усложнения както от международно, така и от вътрешнокипърско естество, свързани с Турция, подобна реалност е практически изключена.

До средата на 70-те години френският език е основен както за институциите на тогавашната ЕИО, така и за цялата организация, след което започва постепенният възход на английският като основен работен език. Това обаче не е свързано толкова с присъединяването Великобритания и Ирландия през 1973, а преди всичко с ускорения ход на глобализацията и в частност на информатиката и комуникациите, а конкретно при Европейския съюз е допълнително подхранено от присъединяването на новите държави от Средна и Северна Европа в средата на 90-те години и голямото разширение на Изток в началото на 21 век. Френско-германското сътрудничество като основен мотор на европейската интеграция намира израз и в езиковата политика на Съюза. Франция е против възходящия монолингвизъм на английския език и търси съюзничество с немския политически елит по всички тези въпроси предвид факта, че френският и немският се очертават като втори и съответно трети език в ЕС. Политиката на Германия по тези въпроси е конструктивна, но също така колеблива и максимално гъвкава, като опасенията на германските политици са, че Франция всъщност използва сътрудничеството с Германия като инструмент, за да прокарава и налага собствената си езикова политика. Независимо от това, френско-германското сътрудничество и по езиковите въпроси е успешно и като факт може да се посочи съвместния демарш на френския и германски външни министри от 2000 г. Юбер Ведрин и Йошка Фишер относно настояването за по-засилената употреба на техните езици като работни в ЕС. Протестът е и по конкретен повод, а именно решението на тогавашния заместник-председател на комисията - британецът Найл Кин-

нок (и бъдещ директор на British Council) прес-съобщенията да бъдат само на английски, както и цялостната му политика за налагане на и без това масовата употреба на английски.

Относно споменатата конструктивна, но и колеблива политика на Германия по езиковия проблем е редно да се отбележи и ролята на Германия като своеобразен промоуър на английския език в ЕС, като корените на това явление могат да се проследят още през 30-те години по време на нацисткия режим, когато по политически и расови причини френския е премахнат от немските училища, за да бъде заменен масово с „нордическия“ английски. Процесът се засилва още повече в десетилетията след ВСВ, подтиквано от значителното американско военно присъствие и още повече след обединението на Германия.

Що се отнася до употребата на самия немски език, германската позиция се отличава с една толерантност към използването на други езици, което започва постепенно да се променя след обединението на Германия в края на 80-те и засилване на влиянието ѝ, към което можем да добавим и присъединяването на още една немскоезична държава – Австрия, в средата на 90-те, а в крайна сметка и присъединяването на централноевропейските държави, където е налице традиционно немско влияние. Към това могат да се добавят и познатите аргументи за немскоезичното население като най-многобройно в ЕС, както и за най-голямата вноска в бюджета на ЕС на страната. По принцип Германия приема ограничението на езиците при неформалните срещи при условие, че езикът е само един, разбираемо английски, но не и ако езиците са само английски и френски.

През годините са лансирани различни предложения за езикови реформи в Европейския език, някои от тях доста екзотични, но те нямат за реална цел да променят принципите на цялостната му езикова политика, а по-скоро да опростят, осъвременят и в крайна сметка улеснят комуникацията, както и да се постигнат икономически ефект от намаляването на количеството преводи. Някои такива предложения идват както от самата администрация и институции на ЕС, така и от страна на експерти и изследователи. Подобна разработка има самият Европейския парламент в навечерието на голямото разширяване, като обаче голяма част от документа е посветена на това какви ще са последиците от въвеждането на съответния тип режим и защо това е трудно да се осъществи. Като **радикални** езикови реформи Европарламентът предлага например **монолингвизма** или въвеждането само на един официален и работен език

и **национализацията** или прехвърлянето на отговорността за преводи изцяло или частично (напр. само финансово) към съответните държави-членки. Като **по-ограничени** реформи се предлагат **асиметричният мултилингвизъм** – продуктивно (писане и говорене) използване на по-голям брой езици, а рецептивно (слушане и четене) използване на по-малък брой, както и **симетричен мултилингвизъм**, съответно пълноценно използване на ограничен брой езици. Тези концепции не получават необходимата политическа подкрепа, най-вече поради факта, че всяка една от тях трудно би запазила баланса между двете основни функции на езиците в Европейския съюз – комуникацията и символиката, а евентуалните спестени средства се оказват по-малко от очакваното. При някои от вариантите като **национализацията** например по-бедните държави с редки езици като България и Унгария ще се натоварят силно непропорционално за преводи от и на собствените си езици, докато много по-богатите Германия/Австрия и Белгия/Франция могат да си поделят разходите за преводите. По подобен начин при **ограничен мултилингвизъм** отново малките държави с редки езици трябва да заделят доста повече средства за езиково обучение на своите представители, а евентуалната невъзможността на много компетентни експерти да участват в различните формати заради езикова бариера би се отразило негативно върху капацитета на страната да участва пълноценно в процеса на вземане на решения. Към концепциите за езикова реформа в ЕС не липсват и екзотични идеи като възприемането за единствен език на ЕС на Есперантото или дори опростен вариант на латинския (Ammon, 2006), но те наистина звучат твърде крайно, за да бъдат възприемани на сериозно. Като други примери за езикова реформа могат да се посочат избирането на един официален език от всяко голямо езиково семейство или дори крайната идея за монолингвизъм, основан на рядък, малък език. Независимо от неуспеха на тези предложения, натискът за ограничаване на мултилингвизма, особено при неформални събирания на отделните формати на ЕС продължава и при неформални събирания максимално се ограничават използването на много езици, като практиката е представителите, които не владеят свободно някой от говорените там да водят свой преводач за т.нар. „chuchotage“ или превод на ухо. Постепенно в ЕС, до голяма степен прието от всички, се оформя „светото езиково триединство“ на работните езици на ЕС, а именно английски, френски и немски, като английският е с голяма преднина пред другите два.

Възходът на английския език като съвременен европейски и световен Lingua Franca е безспорен и уникален политически, социален, културен и езиков феномен, подхранван от политическата, икономическа от стратегическа мощ на САЩ, Обединеното кралство и Австралия, развитието на новите технологии, но също така и от развитието на поп културата и най-вече музиката, а от чисто лингвистична гледна точка – относителната му несложност спрямо останалите основни индоевропейски езици в някои важни елементи като например липсата на падежи, родове и сравнително лесните глаголни спрежения. Английският е далеч напред в процентно отношение като учене и употреба (между 80 и 90%) както като първи език в европейските институции, така и в училищата и университетите, а следващите – френски, немски и испански се подреждат между 15 и 25%, с малки разлики един от друг. В ЕС отдавна е налице конвергенция между английския като Lingua Franca на европейския континент в сферата на всички видове международни контакти и основен работен език в европейските институции и е трудно да се направи разграничение между институционалния и масовия английски. С времето английският все повече еволюира от съвременния Lingua Franca в нещо като „втори роден език“ или, както го нарича изследователят Улрих Амон, „роден език за международна комуникация“. Конкретно за ЕС може да се каже, че допълнително в негова полза са присъединяването на новите държави от Северна, но също Средна и Източна Европа, чиято политиката е както за английския като основен работен език на ЕС, но също така и за запазването на триединството на работните езици на ЕС – английския, немския и френския. В това можем да открием както стремеж за развиването на чуждоезиковото обучение в техните държави – повечето от тях имат редки езици - така също и подсъзнателната съпротива срещу монолингвизма, подобно на руския в рамките на предишната социалистическа общност. Наред с това обаче е налице и съпротивата срещу английския, която идва основно от четирите големи езикови общности –немска, френска, испанска и италианска – чиито езици също имат силно международно влияние и се борят за запазване и утвърждаването им като носители на култура и определени ценности. Особено активни в този особен вид лингвистичната дипломация са Франция и Испания, имайки зад себе си многомилионни общности и голям брой държави, говорещи техния език.

Формално погледнато, след фактическото реализиране на Брекзит през 2019 г. няма да има държава-членка, която да обяви англий-

ския за „свой“ и да поиска той да (о)стане официален за ЕС. Другите две държави, в които английският масово се използва – Ирландия и Малта – са посочили съответно ирландския (*Gaeilge*) и малтийския (*Maltese*). Въвеждането на ирландския език дори е прецедент за ЕС, тъй като за пръв път официален език става такъв, който е говорен от малцинство в дадена страна.

От процедурно-правна гледна точка, съгласно член 342 от Договора за функционирането на Европейския съюз, промяната на езиковия режим на ЕС и неговите институции може да има само при единодушно решение на всички държави-членки. Очевидно с цел да се пресекат всякакви политически спекулации, Ирландия почти веднага след референдума за Брекзит направи официално заявление на страницата на Европейския съюз, че няма да допусне промяна в езиковия режим. (European Commission, 2016) Това вече беше заявено и в разработката на новия бюджет, направена от Европейската комисия. Иначе казано, промяната на езиковия режим в ЕС няма да има, независимо от парадоксалната ситуация английският да не е официален език в никоя страна-член, но фактически е първи език в Ирландия, както и в Малта. На тях обаче няма да се наложи да доказват това, а ирландският и малтийският езици, независимо от официалния им статут, имат ограничена и най-вече писмена употреба в ЕС. Споменатата неяснота с държавите, които имат два или повече официални езика се проявява и тук, тъй като досега няма прецедент държава да е поискала два или повече национално употребявани в нея езици да станат едновременно официални и за ЕС. При държавите с билингвизъм или дори трилингвизъм като Белгия, нейните официални езици съвпадат с тези на други държави.

В дългосрочен план английският трудно би бил изместен или заменен като основен език както на ЕС, така и като европейски *Lingua Franca* – той е твърде влиятелен политически, инерцията от налагането му е прекалено силна, и не на последно място – ЕС няма алтернатива за нов основен език. По отношение на последното професорът от Университет в Хелзинки Ана Моранен споделя следното: „*английският е прекалено глобален за Европа, за да бъде заменен от един **евро-центричен** език като немския, един **отстъпващ** (в сравнение с преди – бел. моя) език като френския или езици с международно, но **доста концентрирано значение** като испанския и португалския. Никой от тях няма сам по себе си критично значение, за да замести английския“.* Английският е далеч напред и в процента основни документи в ЕС,

редактирани на този език – над 80%, за сметка на само 8% на френски и 10% за другите езици, като в същото време е и **единственият** език, говорен от практически **всички** европейски чиновници. Почти всички държави от Средна и Източна Европа, но не само те, също са враждебно настроени към заклеяването на английския предвид големите инвестиции, направени за езиково обучение в тях – обучението по езици е едно от най-скъпите като обем сложени средства в рамките на европейските средства за образование. Използването на английски във всички видове преводи е незаобиколимо, а той ще продължи да играе и ролята на т.нар. „пилотен език“ в случаите, когато се налага превод на трудна и практически рядко срещана комбинация от езици като например португалски - естонски или унгарски - шведски. Влиянието на английския ще продължи силно да се подхранва и от големият процент ученици, които изучават английски в различните степени на началното и средно училище – процентът е средно около 90% за страните-членки на ЕС, като далеч назад са френския, немския и испанския със средни проценти около 15-20-25%.

Спекулациите, че английският може да престане да бъде формално официален език в Европейския съюз можем да определим точно така – като спекулации или по-точно – като психологически натиск върху Великобритания след референдума от 2016 г. На първо място можем да споменем репликата на евродепутата Данута Хюбнер *„английският е официален в ЕС, защото е посочен от Великобритания. След като нямаме Великобритания, нямаме и английски език“*. (The Telegraph, 28 June 2016) Към това можем да добавим и речта на Председателя на ЕК Жан-Клод Юнкер, който в типичния си полушеговит стил демонстративно премина от английски на френски по време на изказването си пред европейските депутати в началото на м. май 2017, като още в началото заяви, че го прави, защото *“английският губи значението си в ЕС“*. Това демонстративно преминаването от английски на френски в стила на висшия пилотаж в дипломатията, което всъщност може да се приеме и като регулярна практика на Юнкер, имаше двойко значение – както споменатия психологически натиск върху британците, така и отправяне на ясно послание към французите в навечерието на техните президентските избори. От днешна гледна точка можем да кажем, че поне второто послание е било добре разбрано. В същия стил на висша лингвистична дипломатия беше и назначаването на французина Мишел Барние за главен преговарящ от страна на ЕС, както и намеците от есента на 2016 г., че преговорите за

Брекзит от страна на екипа на ЕС ще се водят изцяло на френски, парирани още в зародиш от британското правителство.

Независимо от това, промени в езиковата политика на ЕС и цялостната лингвистична карта на ЕС след Брексит ще има и факторите за това съвсем не са за подценяване. На първо място, това ще бъде критично малкият брой хора, за които английският ще остане матерен език – общо около 5 милиона (населението на Ирландия и Малта) или 1% от населението на ЕС, респективно огромното превъзходство на хора, за които английският не е роден език (т.нар. non-native speakers). На второ място, това е специфичният брюкселски бюрократичен английски, чието влияние ще продължи да се увеличава и не на последно място – невъзможността на Великобритания да влияе пряко, институционално и политически, върху развитието и чистотата на английския език. Мястото на английските (британските) представители като стожери на езиковата чистота на английския език трудно би могло да бъде заето от ирландски представители и по други причини освен намаленият брой – ирландската разновидност на английския е повлияна от келтските езици, а освен това от политическа гледна точка Ирландия винаги е възприемала Великобритания като имперска сила и заплаха.

Всичко това ще доведе именно до най-коментиранията и обсъждана промяна върху лингвистичната карта на Европа, а именно ускоряването на развитието на една отделна разновидност на английския, наречена условно Euro-English или Euro-speak. Силен тласък на дебатите в тази насока бе дадена от монографията **Английският език в ЕС след Брексит** на изследователя-лингвист Марко Модино от Университета в шведския град Йевле. (Modiano, 2017) Проследявайки процесите на създаване на отделните разновидности на английския в САЩ, Австралия, Индия, Сингапур и другаде, авторът утвърждава, че „европейският английски“ ще поеме по подобен самостоятелен път на развитие, което пък ще потвърди за пореден път развитието на една полимоделна концепция за развитието на английския език за сметка на мономоделната. От лингвистична, социална и политическа гледна точка Euro-English, който се оформи постепенно през последните десетилетия ще продължи своето самостоятелно развитие и може да се предвиди ускоряването на този процес вследствие на Брексит. Модино дори предвижда европейският вариант на английския да издаде свой тълковен речник, подобно на първия подобен в САЩ още в началото на 19 век и този в Австралия, макар и доста по-късно.

Развитието на европейската разновидност на английският език не е ново явление и е нормална закономерност в лингвистиката за всеки *Lingua Franca*, подобен процес е преживял и латинският, от който бавно и постепенно са се появили езиците от романската езикова група. Процесът на Брекзит обаче със сигурност ще я ускори заради споменатите вече по-горе фактори, към които можем да добавим също и намаляването на броя англоговорящи представители в брюкселската администрация. Хипотетично може да се случи дори при някои срещи да няма превод от и на английски, ако не присъстват представители на Малта и Ирландия, а е осигурен превод на всички останали езици. Колкото и да е разпространен английският език, всеки представител би предпочел да говори на родния си.

От лингвистична гледна точка, английският език ще бъде подложен на все по-силна и ускоряваща се „*нативизация*” (Modiano, 2017) или с други думи на силно влияние от страна на родните езици на всички, които използват английския като втори език. При тези условия основната функция на английския все повече ще се свежда до простата комуникацията („най-важното е да се разберем!”) за сметка на символното и културно значение на езика. Може ни най-характерен белег на „*нативизацията*“ е буквалният превод на английски на фрази от родния език и все по-намаляващата употреба на идиоми, характерни само за английския, което е напълно разбираемо поради липсата на идентичност между идиомите в отделните езици. Този „*фигуративен или образен език*“, от друга страна, ще бъде много по-лесен за разбиране между хора от близки региони и сродни матерни езици като скандинавци или славяни, които имат много общи идиоматични изрази и сходен начин на мислене. В този смисъл най-големите промени в английския ще бъдат по отношение на семантиката, а при правописа може да се очаква силна американизация, най-вече под влияние на новите технологии и Интернет. Своята роля ще продължи да играе и брюкселската администрация, където отдавна е процес на промяна в значението на думи, а през 2016 г. европейската Сметна палата издаде и специален наръчник за грешно употребените думи и изрази в английския език от брюкселската администрация. (EU Court of Auditors, 2016) Промените в английския език ще продължат, като е трудно да се предвиди докъде ще стигнат, а в сполучлива игра на думи английският изследовател и лингвист Роберт Филипсон нарича новия английски както *Lingua Franca*, така и *Lingua*

Frankensteinia по аналогия с израждането на експеримента Франкенщайн в чудовище от известната история. (Philipson, 2006: 250-267)

Напускането на Великобритания и по-конкретно на големия брой граждани с матерен език английски със сигурност ще промени и психологическите нагласи на хората, които го използват предвид факта, че все повече хора ще бъдат с по-изравнени позиции в езиково отношение, както и заради премахване на вроденото у много хора неудобство да говорят даден език в присъствието на преобладаващо мнозинство слушатели, за които той е матерен.

В същото време обаче силно намаляват шансовете ЕС да премине изцяло към монолингвистичен модел, основан само на английският език. Принципно преминаването към подобен модел е изцяло нереалистично и против принципните политически и юридически постановки на ЕС, но освен това въпреки влиянието му и инерцията от минали години няма как да се пренебрегне фактът, че страната, основен носител на езика, вече не е член на ЕС. В този смисъл ще нараства и съпротивата срещу него, на първо място от страна на Франция в традициите на френската политика, но и на останалите големи езикови общности, на които Франция ще продължи да бъде флагман и говорител. Това пролича във френските атаки срещу английския веднага след референдума от юни 2016, по-конкретно изказванията на официални френски представители, между които кандидатът за президент Жан-Люк Меланшон и кметът на южния френски град Безие Роберт Менар, но можем да го отдадем колкото на традиционната френска позиция, толкова и на шока от резултатите от референдума тогава.

Със сигурност обаче френската или друга прекалено агресивна позиция спрямо английския би била контрапродуктивна, след като той така или иначе се е превърнал в основен език както в ЕС, така и в целия свят. По-градивно и печелившо в дългосрочен план би било стратегическото позициониране на френския или друг от основните езици в Европа като „първи истински“ чужд език непосредствено след английския, след като последният така или иначе се е превърнал във „втори рѳден“, а за това позициониране могат да се приведат множество работещи валидни аргументи - достъпа до повече информация, обогатяване на терминологията, развиването на повече културни модели, чиито носител е езикът и много други.

## Библиография

- Bandov, G. (2013) "Language policy of the European Union – Realization of the Multilingual policy of the EU;
- Ulrich, A. (2006) Conflicts in the European language policy, *International Journal of Applied Linguistics*, vol. 16/3/2006
- Modiano, M. (2017) English in a post-Brexit European Union, *World Englishes*, september 2017
- Philipson, R. (2008), *Lingua Franca or Lingua Frankensteinia*, *World Englishes*, Vol. 27, No. 2, pp. 250–267,
- European Commission: Action plan to improve communicating Europe by the Commission, 2005
- Preparing the EP for the Enlargement: The language regime: additional options, Brussels, 29 August 2001, SG.EL/01-125/def
- Misused English words and expressions in EU publications, EU Court of Auditors, 2016

## Интернет източници

- <https://www.europeanceo.com/business-and-management/why-english-will-still-be-important-to-europe-in-a-post-brexit-world/>
- <https://www.ft.com/content/b5afd93a-0d94-11e8-8eb7-42f857ea9f09> - Financial Times
- <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/28/english-language-could-be-dropped-from-european-union-after-brex/>
- <https://www.theguardian.com/politics/2017/may/05/brexit-english-is-losing-its-importance-in-europe-says-juncker>
- <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/21/theresa-may-brexit-negotiations-language-french>
- [https://ec.europa.eu/ireland/news/statement-on-behalf-of-the-European-Commission-Representation\\_en](https://ec.europa.eu/ireland/news/statement-on-behalf-of-the-European-Commission-Representation_en)
- [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf)
- [http://europa.eu.int/comm/education/policies/lang/languages/langmin/euromosaic/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/lang/languages/langmin/euromosaic/index_en.html)

# КОМУНИКИРАНЕ НА БЪЛГАРСКОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО НА СЪВЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

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

## *Резюме*

*България приключи своето първо Председателство на Съвета на Европейския съюз. Съвсем логично е да започнат да се правят опити за обобщение и равносметка от политици и анализатори, като всяка група внася различен нюанс върху виждането и тълкуването на този ключов за страната ни период. Има обаче още един поглед, който всъщност е най-важният в цялата картина – как гражданите възприемат процесите, които протичат, каква е тяхната оценка за множеството събития, на които страната ни беше домакин.*

## *Ключови думи*

*Европейски съюз, Съвет на ЕС, председателство, комуникиране*

От началото на 90-те години на миналия век все по-интензивен става „дебатът за дефицитите“ – на демокрация, на легитимност, на представителство, доверие, лидерство, отчетност, прозрачност и пр. Това показва две основни неща. Първо, Европейският съюз е изправен пред множество проблеми, които изискват своевременна и адекватна, единна реакция – тук само ще отбележим обезпокоителният подем на крайния национализъм и опасната популистка реторика, липсата на обща европейска визия за справяне с миграционната криза, неяснотата относно

бъдещото разширяване на Съюза, демографската криза, решението на Обединеното кралство да напусне европейското обединение и силното чувство за несигурност у хората.

Ето защо не е целесъобразно да коментираме ползите от председателството в някакъв количествен порядък, защото те трудно могат да бъдат измерени. По важното е да извлечем поуките от начина, по който функционира процесът на вземане на решения в ЕС, как се създават правните норми и се защитават националните интереси, за да се постигне общ и балансиран компромис между държавите членки. (Симеонов, 2018) Председателството е част от един сложен механизъм на вземане на решения, в който се преплитат национални интереси и множество междуинституционални взаимодействия. И не на последно място, разнородни амбиции и преследвани цели, облечени в различни формулировки. Оценяването на председателството трябва да се извършва внимателно и максимално обективно в съответствие с определени критерии, а не с голословни твърдения в една или друга посока. (Шикова, 2018)

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 достиженията на европейските политики, закони и мерки. (Moussis, 2007) 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. (De Vresse, 2003)“ 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 незаобиколимо условие за по-нататъшното развитие на европейския интеграционен проект. (Шикова, 2017)

В началото на Българското председателство Жан Клод Юнкер, председателят на Европейската комисия, отбеляза: *Нуждаете се от достатъчно самоувереност, каквато по неясни причини понякога ви липсва. За мен българите са един голям народ, който е направил и про-*

*дължава да прави много за Европа. Уверен съм, че това председателство ще бъде успешно. Това е важно и за страната. През следващите шест месеца София ще бъде столицата на Европейския съюз, навсякъде ще се говори за България. Българите заслужават признание за своите успехи*” (Юнкер, 2018). За да е налице обаче самоувереността и самочувствието на българските граждани, смисълът и посланията на Председателството трябва да достигат до тях, по начин по който те да бъдат осмислени и асимилирани.

Три са основните предизвикателства, когато става въпрос за комуникирането на Председателството, а и на европейските теми в по-широк план:

- предизвикателството на знанието;
- политическото предизвикателство на медийното отразяване;
- вътрешното политическо предизвикателство на отговорността за ЕС като нещо свое. (Шикова, 2017:50)

Предизвикателството на знанието действително е основополагащо, 11 години след присъединяването на България към ЕС. Според резултатите от социологическо изследване, проведено през месец март тази година, 40% от българите са на мнение, че страната ни се справя с Председателството на Съвета на ЕС. В същото време на въпроса „Вие следите ли новините, свързани с българското председателство“ 52% отговарят отрицателно, а 5% дават отговор, че не могат да преценят. (Социологическа агенция „Тренд, март 2018) Три месеца по-късно, 59% от запитаните посочват, че биха гласували за оставането на България в Европейския съюз при евентуален референдум. Продължава да съществуват множество погрешни възприятия за същността на Председателството. То много често бива погрешно определяно като председателство на Европейския съюз, или като институция, която задава самостоятелно дневния ред и която отправя законодателни предложения. Това води след себе си и още заблуди. Всъщност на ротационното председателство не следва да се възлагат прекалено големи надежди и свръхочаквания, защото те могат да доведат и до свръхразочарования. (Симеонов, 2018)

В действителност Председателството е една чудесна възможност да поговорим за смисъла на ЕС, за политиките и мястото на страната ни в процеса на вземане на решение, като се опитаме да променим малко традиционната реторика, до която се свежда ЕС 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 Председателството 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 думата. 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 смислен, 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 и за „получаването“ на материални ценности като подобряване на благосъстоянието, свобода на движение, свобода на словото и пр.

Най-големият проблем всъщност не се състои в липсата на информация за Председателството, а по-скоро във факта, че огромният поток от противоречиви данни затруднява гражданите да се ориентират и да направят обективна преценка относно нейната точност и полезност. Проблемът е по-скоро в т.нар информационно пренасищане.

Вторият важен въпрос е какво комуникираме по линия на Българското председателство. Въпреки активната информационна кампания, функционирането на специално министерство за тази цел и поддържането на един доста добър сайт, който ежедневно отразява динамиката на заседанията на Съвета в различните му формати и множеството съпътстващи мероприятия, по данни от края на април тази година 78% от запитаните граждани се затрудняват да отговорят на въпроса какво председателства България и защо това е важно.

През месец март тази година министърът за Българското председателство на Съвета на ЕС, Лиляна Павлова, представи отчетен доклад за първото тримесечие на Българското председателство, в който още в началото се казва, че „председателството е успешно и България се доказва като достоен, стабилен, отговорен и доверен партньор на ЕС, който успява като председателстващ Съвета на ЕС да балансира сериозни и трудни дебати.“ Също в началото на доклада се подчертава, че „Българското председателство е *„отворено към гражданите“* и разчи-

та на подкрепата на всеки гражданин, на гражданското общество, на политическите формации и на държавните институции за реализиране на целите, които си е поставило за постигане - повече стабилност, сигурност и солидарност в Европа и за нейните 500 милиона граждани. (Доклад от министър Лиляна Павлова, март 2018 )

Председателството е голямо предизвикателство и за политическия елит, който би следвало да прояви отговорност и зрялост, да излезе от вътрешнополитическата реторика, целяща привличането на електорат и да постави акцента върху въпроси, които са важни както за националния интерес на България, така и за общия европейски интерес. Необходимо е силно политическо лидерство, което обаче се уповава на основополагащи за ЕС демократични ценности и диалог с гражданското общество и изграждане на усещане и ангажираност у избирателите, че политическите решения засягат всеки един от нас. В политиката прехвърлянето на вина и отговорност е твърде популярен метод, чрез който държавниците бягат от отговорност за провеждането на непопулярни политики. Системата на управление на много нива, сложният процес на вземане на решения, съчетани с поредицата от кризи, които съпътстват настоящето на Европейския съюз, създават благоприятна почва за „прехвърлянето на топката“ в полето на европейските институции, разчитайки основно на неосведомеността и незаинтересоваността на гражданите за дълбочината на тези процеси.

Не бива да забравяме, че в рамките на Българското председателство се водиха преговори по няколко стотин законодателни предложения. Българският принос тук реално не е в конкретния брой затворени досиета, а в осъществения напредък по приоритетните такива, в уменията за търсене и намиране на консенсус между държавите членки. Добре е да се напомня, че какъвто и успех да постигнеш като председател на Съвета, той не е само твоя заслуга, а се дължи на споделените усилия на предходните председателства. Председателстващата държава би трябвало да действа като „честен брокер“, осъществявайки медиация между държавите членки за постигане на консенсус в името на общото благо и в посока на по-нататъшна интеграция или на осъществяване на единно и ефективно представителство на Европейския съюз пред външния свят. (Шикова, 2017)

Важно е също така да се говори разбираемо и достъпно за успехите, които постигна страната ни като председател на Съвета на ЕС, а те никак не са малко. Само ще напомним, че един от ключовите приори-

тети за нашата страна несъмнено беше въпросът за европейската перспектива на страните от Западните Балкани. Тук няма как да се подмине фактът, че беше сложен край на 27-годишният спор за конституционното име на Македония и беше подписан исторически договор между нея и Гърция. Безспорно това се случи благодарение на компромиса между двете страни, но общият дух и стремеж за напредък в рамките на Председателството също дадоха важен принос в тази насока.

Добрата новина е, че през последните шест месеца все пак се заговори повече за политиките на ЕС и по какъв начин България се включва съдържателно в този процес. Това е важна крачна напред за подобряването на комуникирането на европейските теми и „доближаването“ им до гражданите. Не бива да забравяме, че през май 2019 г. ще се проведат избори за Европейски парламент, а гласът на хората е основният легитимиращ фактор за бъдещето на европейския проект в неговата цялост.

## Библиография

- Доклад от министър Лиляна Павлова– Информация за първото тримесечие (01.01.2018 – 31.03.2018) на Българското председателство на Съвета на ЕС
- Симеонов, К. 2018. Какво не е ротационното председателство. Жан Моне център за високи постижения в изследването на европеизацията на държавите от Югоизточна Европа, 7 януари, 2018
- Симеонов, К. 2018. Не всичко е като по учебниците –Жан Моне център за високи постижения в изследването на европеизацията на държавите от Югоизточна Европа, 19 март 2018 г.
- Социологическа агенция „Тренд. Изследване на нагласите на българите към основни партии, личности, българското председателство и икономическото положение, март 2018 г.
- Социологическа агенция „Тренд. Нагласи на българите по геополитически теми и Българското председателство на Съвета на ЕС, юни 2018 г.
- Шикова, И. 2017 – Разговор за Европейския съюз. Комуникационна политика – защо, кой, какво и как?,
- Шикова, И. 2017. Ротационното председателство – амбиции и реалности. Жан Моне център за високи постижения в изследването на европеизацията на държавите от Югоизточна Европа, 10 ноември 2017 г.
- Юнкер, Ж. Интервю за предаването „Панорама“, 6 януари 2018 г.
- De Vresse, C., 2003 – Communication Europe, Sixth output from the Next Generation Democracy: Legitimacy in Network Europe project, British Council
- Mousssis, N., 2007 – Guide to European Policies, 13<sup>th</sup> Revised Edition, European Study Service.

# **CIVIL SOCIETY AND THE PREPARATION FOR THE PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EU IN ROMANIA. THE “EU-RO2019” FORUM**

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

## ***Abstract***

*Employers’ organizations, trade unions, academic and professional organizations, as well as other civil society formats or associations of local authorities can play an active role in the process of preparing and implementing the EU Council Presidency. In this context, strengthening the dialogue and cooperation between the government and the non-governmental environment holds particular importance. Romania is trying to find the best method to reach the European topics of interest. The use of a Forum, to verify those topics of interest, represents a new challenge for the Romanian Government that still dreams of a method that can bring together, under the same roof, all the above-mentioned actors and express their views regarding not only the national, but also the European issues.*

## ***Keywords***

*“EU-RO 2019” Forum, Romanian Presidency of the Council of the European Union, strategy, civil society.*

## **Introduction**

The article proposes a clear image on the intention of the Romanian government to involve the civil society in the preparation for the presidency of the EU Council by using as an example the “EU-RO 2019”

Forum. The methodology used for this research is qualitative. Except the academic literature, the article relies on statements of “EU-RO 2019” Forum participants, official statements provided by the official website entitled PREPARATION AND COORDINATION WEBSITE FOR THE ROMANIAN PRESIDENCY OF THE EU COUNCIL – #RO2019EU and national/international press articles.

The Romanian European Union Council Presidency for six months, at the start of 2019, is considered to be a difficult mandate for an inexperienced first-timer, an issue already mentioned in mass media throughout Europe since 2017. The main reasons include the elections to a new European Parliament, negotiations for the 2021-2027 financial framework, the end of Jean Claude Juncker’s era as a head of the European Commission, transition to a new European executive, and Brexit (Touma, 2017).

Countries invest heavily in presidencies (Schout & Vanhoonacker, 2006, p. 1073). In order to be remembered for its performance, when holding such accountabilities, a state must prioritize and elaborate the correct schedule for increasing the pace of integration. Every EU Member State has realized that in order to assure a successful presidency of the Council, it is important to involve as many actors as possible in the process of preparation. According to the applied strategies, this represents the best way for the future democratization and transparency of EU. Romania is trying to follow the same successful strategy.

### **Romanian Presidency of the Council of the European Union and the civil society**

Regarding the term of civil society, the main problem is finding the right definition. There are different assumptions about the European Union which led to different notions of civil society and how civil society may contribute to enhance democracy. A supposition about civil society that supports this article belongs to Beate Kohler-Koch. We agree with her statement that the EU is “a multi-level quasi-government” and civil society organizations become “intermediaries giving citizens a voice and bringing the plurality of interests to the attention of decision-makers” (Kohler-Koch, 2013, p. 8).

According to the aforementioned definition, we should use a broad term of civil society organizations since there is no limit in representing interests, except the law. “The opportunities offered by the EU to participate are directed towards all types of organizations and associations” (Kohler-Koch, 2013, p.

8), like employers' organizations, trade unions, academic and professional organizations, as well as other civil society formats or associations of local authorities, not excluding citizens. They can play an active role in the process of preparing and exercising the Presidency of the EU Council. In this context, strengthening the dialogue and cooperation between the government and non-governmental environment holds particular importance.

Why the involvement of the national civil society in such an important process? The answers are simple. The Presidency of the EU Council represents an opportunity for the Romanian government to recognize the importance of the non-governmental environment, especially when discussing EU topics of interests that include the national needs. Also, involving the civil society increases the level of confidence of the EU Member States.

Romanian civil society has contributed greatly to the consolidation of democracy, by monitoring the government, acting for increasing transparency in the decision-making process and the responsibility of public authorities, but also by enhancing the level of citizen participation, the facilitation of the direct involvement of marginalized groups in the development and implementation of solutions they were facing, influencing the culture and attitude of both government officials and citizens (Balosin, 2018, p. 265).

As a clear signal of their determination to reach out to the citizens, European politicians, hence the Romanian ones, need to subscribe to a hard compact that addresses the democratic and communicative deficits of the EU with concrete measures (Kurpas et al., 2005). Public debates on European issues should be organized with the participation of politicians and civil society. New methods of participatory democracy – such as consensus conferences, deliberative polls or the formation of cross-border networks between citizens – should be considered at the national but also at the European level in order to maximize citizens' involvement in shaping policy.

On the official website for the Romanian presidency of the EU Council, the Interministerial Council outlined as one of the main topics of interest of the EU Council Presidency that we consider the citizen in the same time a source and goal. Transforming the citizen into the main actor remains the preparation strategy for the Romanian EU Presidency at a national level, attracting European appraisals.

The Minister Delegate for European Affairs continues to restate that the public consultation process will not stop, all those interested in participating actively in defining the role of Romania in a European context having the possibility to fill in a questionnaire on the website [www.romania2019.eu](http://www.romania2019.eu).

Programs dedicated to professional integration, internship, volunteering, promoting Romania's Presidency of the EU Council or organizing debates, seem sufficient. Still, the citizens lack interest.

### **The “EU-RO 2019” Forum**

The government sustains that “the process of drawing up the topics of interest was conceived as a democratic, deliberative, bottom-up process [...]” (“Cohesion, a common European value”, the slogan of the Romanian Presidency of the Council of the European Union”, 2018).

The solution to put in action the government's statements, to give the feeling of a bottom-up process and to create “a democratic and civic space” (Kurpas et al., 2005) is represented by the initiative of a forum.

The use of a Forum, to verify the European topics of interest, represents the new challenge for the Romanian Government that still dreams this method can bring together, under the same roof, all the above-mentioned actors, expressing their views regarding not only the national but also the European issues.

Why the need of a Forum for Public Consultation, Communication, and Debates for the Preparation and Implementation of Romania's Presidency of the Council of the European Union “EU-RO 2019”? Because its missions seem simple according to this initiative's official website: to generate the formal framework for carrying out the public debates organized by the Ministry of Foreign Affairs on the topic of the future Presidency of the Council of the European Union, as well as to define the promotion objectives considered for the first six months of 2019 (EU-RO Forum2019, n.d.).

The “EU-RO 2019” Forum is an open structure for members of Romania's delegations within the European Union's consultative structures (the European Economic and Social Committee, the European Committee of Regions), associative structures with national representativeness, civil society institutions, employers unions, academics, professional structures, local administration associations, which have laid down in their statutes items referring to the promotion of European values, and which have a portfolio of relevant actions carried out over at least one year.

The Forum is a non-legal advisory structure working under the aegis of the Ministry of Foreign Affairs, coordinated by the Minister Delegate for European Affairs, composed of the Council and a number of working groups.

The Council is the managing body of the Forum's activity. It consists of 17 people, each having the capacity of a facilitator/coordinator, with the role of coordinating one working group (WG). Facilitators have the role of improving/enhancing the activity of working groups, in their fields of competence, to facilitate the organization of meetings within the Forum, to contribute to refining the conclusions of discussions and realizing the final reports in their respective areas of competence.

The working groups are specialized internal structures, each of them acting in one of the policy fields corresponding to the configuration of the Council of the European Union (EU-RO Forum2019, n.d.). The working group consists of at least 10 persons, representatives of Forum members. Experts from governmental and non-governmental structures may also attend the debates of the Forum's working groups.

The working groups of the EU Council are not among the most described players in the EU decision-making system, but they have a mission, a role to play and fulfill. The same feeling circled the reliable participants of the "EU-RO 2019" Forum.

Each entity interested in becoming part of this initiative must fill in an application available on the official website that will be analyzed by the Forum's Council, and conclusions shall be forwarded for validation by the Ministry of Foreign Affairs (EU-RO Forum2019, n.d.).

The presentation of the "EU-RO 2019" Forum is appealing for all the mentioned actors interested in the EU process. But some of the inadequacies of this initiative are mentioned from the beginning on the official website. There is no mentioning of the Forum's Council structure, procedures or period of response regarding any decisions. An example is the lack of a voting system about the proposals on European topics that affected the work of the working groups.

The Forum is functional but no public information about its members is available. The only provider of information about the activity of the Forum is Victor Negrescu, Minister Delegate for European Affairs. In the media (Dumitrescu, 2018), he indicated the number of participants (500 relevant actors), the period of time (80 hours of debates in the month of February), and the fact that under his coordination the Forum brought a number of constructive ideas that would be analyzed by the representatives of the public system.

The official website of the Romanian presidency of the EU Council has posted the list of WG coordinators/facilitators together with the final reports. As mentioned earlier, the main disturbing issue for most of the participants

remains that the list of participants to the Forum's activities is not "open to the public". Also, the reports are available only in Romanian, which represents a deficit of information for other EU-interested parties.

The declarations of three "EU-RO 2019" Forum members, coordinators of working groups (WG) bring an end to this study case that started as an admirable initiative for its applicants, up till now without any plausible results. Their statements rely on one important question: what is your final impression as a participant/coordinator of a Working Group in the EU-RO 2019 Forum?

1. The coordinator of the "EU-RO 2019" Forum, WG for competitiveness, Andreea Paul, president of INACO, declared that:

"The participation of INACO Think Tank to this Forum represented a first exercise of this category, and we started with high hopes that dropped a few months later. Why? Because we organized our proposals to be connected to European priorities and Romanian needs, and we had received the promise of punctual institutional replies for each one of these in a month, which did not happen. So, we have the feeling that we are playing Ping-Pong with the wall, regarding this process of public consultation. Actually, it is a one-way communication, from us to the institutions, which represents a step forward because until now we have not been listened. But we still need institutional feedback, debates, arguments, background notes and justified public decision."

2. The coordinator of the "EU-RO 2019" Forum, WG for Health and consumer protection, Prof. Nicolae-George Drăgulănescu, Ph.D., Faculty of Electronics, Telecommunications and Information Technology, University Politehnica of Bucharest, declared that:

"The consultation organized by the Ministry of European Affairs for the EU-RO2019 Agenda was opportune and relevant but singular, with an original organization, without feedback and future perspectives known to its participants. As a benevolent participant (in four groups: Education and training; Competitiveness; Health and consumer protection; Information society) and coordinator (WG - Health and consumer protection) in this consultation, but also as an international examiner of quality, I point out the following observations, remarks and proposals:

- The procedures of consultation and consent were presented succinctly in an oral manner.

- I am not sure that all the other participants (considered experts by a simple application) have been representative for the working group, taking into account their qualifications, contributions, positions, previous recognitions.

- The participants have issued a number of ideas (brainstorming) that have not been critically evaluated (simple vote, weighted vote). So, reaching to a consensus of the ideas in the final synthetic report was particularly difficult, leaving the task mainly to the coordinators.

- The utility of the consultation seems questionable taking into account that the final version of the reports elaborated by the groups of experts suffered a series of modifications/non-transparent selections after the handing over.

- The anonymization of ideas from the final reports (by eliminating their authors) – imposed by representatives of the organizers – contravenes the academic deontological principles, being similar to plagiarism.”

3. The coordinator of the “EU-RO 2019” Forum, WG for Employment and Social Policy, Radu Comşa, Education & Training Department Coordinator, National Employment Union, stated that:

“The Public Consultation, Communication and Debate Forum on preparing and implementing the Presidency of Romania at the EU-RO 2019 EU Council, conducted as an advisory structure to the Ministry of Foreign Affairs, was a timely and fully constructive action at the level of intent. That is why the Forum generated, in the first phase, a series of consistent expectations at the level of the organizations invited to join the Forum. But the actual working time allotted to the activities and the timetable designed for meetings/consultations was under-dimensioned, which compromised the possibility of generating a solid result in accordance with the participants' objectives. Therefore, after a first meeting of the Employment and Social Policy Working Group, when this organization became visible, the interest in participation and feedback within this Group fell a lot, with some of the participants refusing to express their opinions/proposals, and then dropping out of attending meetings/consultations. At this state of affairs, the necessity of framing any proposal in the already established European themes, including the bureaucratic form of achievement, had a negative struck. I am convinced that a more consistent time spent on these consultations would have helped a lot to ensure a more personal and qualitative contribution. With all these avatars, within the Employment and Social Policy Working Group, there has been elaborated a consistent report, which included a whole series of proposals, some of which were undoubtedly topics of interest and in full agreement with the European themes and priorities.”

## Conclusions

The “EU-RO 2019” Forum enjoyed the necessary advertisement to attract the attention of the interested public at its launch, however, we cannot say the same about the results. After this experience, the members of each working group have proven their qualities in team management, offering a good alternative for future comparable situations.

At the moment, the advantages of the “EU-RO 2019” Forum are limited to its participants under the form of improved networking skills, formal and informal contacts, collaborations, projects, etc. The future beneficiaries of the constructive ideas have to wait, according to the limited press statements, until the official EU Agenda is completed. The role of this structure was “to contribute to the definition of concrete proposals regarding the European Union’s re-establishment, but also to substantiate Romania’s position as a member state” (“Victor Negrescu: *The EU-RO 2019 Forum has generated many constructive ideas*”, 2018).

The Forum experiment is a step of recognition in front of the public of a relation between the Romanian governmental institutions and the civil society that puts first the EU priorities with its citizens.

In short, the Romanian government realizes that it needs a viable EU strategy to engage the civil society in the whole process of preparing for the presidency of the EU Council. Because the purpose is “to improve the impact, predictability and visibility of EU actions, ensuring consistency and synergy throughout this sector” (Balosin, 2018, p. 264).

As the coordinator of the Education and Training Working Group, I agree entirely with the expressed opinions of my colleagues. The Forum managed to bring together the desired types of civil society organizations and surpass what could be called a period of training for all the actors involved. Nevertheless, there remains the problem of confidence in the central administration in case of a second phase. Who will continue to stay alongside the “EU-RO 2019” Forum, taking into account the feelings of dissatisfaction and scepticism of its coordinators?

Paraphrasing Luis Bouza Garcia (2015, p. 5), the “EU-RO 2019” Forum can be an example of building a European sphere of communication via bureaucratic procedures, but the initiators require the experience of using a model specific to the Romanian environment, in which both main actors involved (civil society and government) are treated equally. The procedures should create opportunities for our civil society to contribute to

the whole process of preparation for the presidency of the EU Council and facilitate citizens' participation. In order to do that, the roadmaps should be known from the beginning.

## Bibliography

- Balosin, M. A. (2018). EU and the Romanian Civil Society, in H. Demir, A. Tuncer, *The EU Effect: Perspectives on the EU from the Central and South-Eastern Europe*, Sakarya Yayincilik, pp. 251-272.
- Elgström, O. (ed.), (2003). *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*, Routledge, London.
- Garcia, L. B. (2015). *Participatory Democracy and Civil Society in the EU*, Palgrave Macmillan.
- Kaniok, P. (2016). In the Shadow of Consensus: Communication within Council Working Groups', *Journal of Contemporary European Research*. 12 (4), 881 – 897
- Kohler-Koch, B. (2013). Civil society and democracy in the EU. High expectations under empirical scrutiny, in B. Kohler-Koch, C. Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy. EU Governance and Civil Society*, Oxford University Press, Oxford.
- Kurpas, S. et al. (2005). A Citizens Compact – Reaching out to the Citizens of Europe, *CEPS EPIN Working Papers No. 14*, <http://aei.pitt.edu/6750/>.
- Rousseau, R. (2014), The “Democratic Deficit” and Legitimacy Problems of the European Union: Elements of the Debate, *On-line Journal Modelling the New Europe*, Issue no. 12/2014, pp. 10-30, <http://neweurope.centre.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/2012/05/Online-Journal-No.-12-September-2014.pdf>.
- Schout, A., S. Vanhoonacker, (2006), Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, *JCMS Journal of Common Market Studies* 44(12), pp. 1051-1077.
- Svetlicic, M., K. Cerjak, (2015). Small Countries' EU Council Presidency and the Realisation of their National Interests: The Case of Slovenia, *CIRR XXI* (74), pp. 5-39.
- Touma, A. M. (2017). Romania's Slow Preparation for EU Presidency Alarms Experts, *Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)*, 27 April, <http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-s-slow-preparation-for-eu-presidency-alarms-experts-04-27-2017>.

## Official websites

<http://www.romania2019.eu/en/>.

“Cohesion, a common European value, the slogan of the Romanian Presidency of the Council of the European Union”, (2018, May 8), *romania2019.eu*, Retrieved from <http://www.romania2019.eu/en/2018/05/08/cohesion-a-common-european-value-the-slogan-of-the-romanian-presidency-of-the-council-of-the-european-union/>.

- “Victor Negrescu: *The EU-RO 2019 Forum has generated many constructive ideas*” (2018, March 2), *romania2019.eu*, Retrieved from <http://www.romania2019.eu/en/2018/03/02/victor-negrescu-the-eu-ro-2019-forum-has-generated-many-constructive-ideas/>.
- “Conference on the preparation of Romania's mandate as president of the Council of the European Union, organized at Victoria Palace by participants in the Government's Internship Programme” (2017, September 13), *Romanian Government*, Retrieved from <http://gov.ro/en/news/conference-on-the-preparation-of-romania-s-mandate-as-president-of-the-council-of-the-european-union-organized-at-victoria-palace-by-participants-in-the-government-s-internship-programme#null>.
- Dan, V. (2018, March 5), Ministrul Victor Negrescu despre forumul «EU-RO 2019»: “Am plasat cetățeanul în centrul activității noastre”, *caleaeuropeana.ro*, Retrieved from <http://www.caleaeuropeana.ro/ministrul-victor-negrescu-despre-forumul-eu-ro-2019-am-plasat-cetateanul-in-centrul-activitatii-noastre/>.
- Dumitrescu, C. (2018, March 2), Victor Negrescu: 'Forumul EU-RO 2019 a generat multe idei care vor fi integrate în procesul de fundamentare a agendei Președinției României la Consiliul UE', *stiripesurse.ro*, Retrieved from [https://www.stiripesurse.ro/victor-negrescu-forumul-eu-ro-2019-a-generat-multe-idei-care-vor-fi-integrate-in-procesul-de-fundamentare-a-agendei-pre-edin-iei-romaniei-la-consiliul-ue\\_1252177.html](https://www.stiripesurse.ro/victor-negrescu-forumul-eu-ro-2019-a-generat-multe-idei-care-vor-fi-integrate-in-procesul-de-fundamentare-a-agendei-pre-edin-iei-romaniei-la-consiliul-ue_1252177.html).

# BEHAVIORAL INSIGHTS IN EU POLICY MAKING – INNOVATION IN GOVERNMENT

*Ljubinka Andonovska, M.A., Ph.D. Candidate  
“Iustinianus Primus” Faculty of Law, Skopje, Macedonia*

## **Abstract**

*This paper aims at analyzing the application of behavioral insights to the policy of a supranational regulating body and the way in which the opportunities, challenges and approaches are similar or different in terms of the interpretation in individual governments around the world. Dual process theory is examined in respect to its usefulness in informing policy and an analysis is made regarding policy areas where it might exhibit most effectiveness. Examples are presented of behavioral insights principles and instruments built in specific policy and regulatory documents. Finally, concerns are raised in relation to the libertarian paternalism approach, transparency and ethics of the policy initiatives informed by behavioral insights.*

## **Keywords**

*behavioral insights, EU policy making*

## **Introduction**

By accenting cognitive biases and bounded human rationality in economic behavior, the field of behavioral economics has a high potential to provide direction for policy-making in a post-crisis world. As a result, behavioral economics has made a break-through in policy design at the level of the European Union (EU), especially in the fields of consumer policy, health and food safety.

Key to the popularization of behavioral economics in the context of its application to policy making is the bestseller “Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness” (2008), authored by the 2018 Nobel

Prize in Economics winner, Richard Thaler, and Cass Sunstein. Through a broad array of fascinating examples, the book vividly illustrates the application of behavioral economics to directing individuals and societies towards optimal decisions, choices and outcomes. The authors argue that embedding controls for the various cognitive biases that affect decision-making, like loss aversion or the status-quo bias, into policy design, can assist the target groups with making decisions that ultimately advance their personal interest. This idea of “nudging” has introduced a simple, intuitive, economical and non-invasive paradigm in policy making, and policy makers around the world have started to engage experts from behavioral sciences in their teams.

The potential of the behavioral principles has also had an influence on policy making in the European Union. The then Directorate for Health and Consumers (SANCO – now Directorate General for Justice and Consumers) applied these insights and techniques in 2008, in the field of consumer and health policy. Behavioral science has also had an impact on legislation regarding pre-ticked boxes on e-commerce web sites, tobacco products packaging, standards for preparing informational documents for investment products, online gambling, marking energy efficiency levels on electronic goods, as well information banks ought to provide in relation to their banking fees. By adopting the “Better Regulation Agenda” in 2015, many of the behavioral principles became an integral part of the “Tools for Better Regulation”, which provided direction for future regulation.

This paper will analyze the following: what are the policy areas where behavioral insights have had a break-through in EU Member States and at the EU level, which insights and techniques have been applied and in what way, as well as which actors and organizations have been the key players in this process, all in order to determine the level of influence of behavioral insights on policy making in the EU.

### **Theoretical framework for behavioral economics – a new paradigm**

The central idea in behavioral economics is that individuals do not always behave as rationally as neoclassical economic models assume. In this view, in order to thoroughly understand economic phenomena, an examination of the psychological bases of the decision-making process is of utmost importance. The literature typically distinguishes between two generations of “behavioralists” – the first generation, represented by Herbert Simon,

which has promoted the ideas of bounded rationality ever since the 1950s, and the new generation, constituted mostly of cognitive psychologists, including Amos Tversky and the 2002 Nobel Prize in Economics winner, Daniel Kahneman. This new generation of scientists has offered a wealth of empirical evidence in support of the claim that decision making in real life deviates from the basic idea of rationality, which is the central assumption in economic science. Behavioral economics underlines that human reasoning suffers from many different cognitive anomalies, which have a prominent and systematic influence. The work of behavioral scientists abounds with experimental research about the mechanisms of how various cognitive anomalies hinder rational decision making.

One of the key assumptions of the behavioral sciences is that people simplify problems in a situation of reasoning and decision making. According to the insights gathered from behavioral sciences in the past 30 years, there is a wide consensus in the academic community that people use two different ways of thinking. In some cases they think deliberately, employ effort and take into account many different aspects of the problem. This kind of thinking is slow, difficult, cognitively tasking and exhausting, and people’s capacity for it is limited. Most of the time, people employ a different mode of thinking, whereby the human brain is in automatic mode. This type of thinking is fast, does not require effort, and is, mostly, outside of people’s conscious and voluntary control. In the literature, this latter type of thinking is labeled as System 1, and deliberative reasoning is labeled as System 2.

*Table 1. Two systems of reasoning*

| <b>System 1</b>  | <b>System 2</b>  |
|--|--|
| Takes into account what comes to mind automatically (narrow frame) | Takes into account a broad set of relevant factors (broad frame) |
| Effortless   | Effortful  |
| Associative  | Based on deliberation and reasoning                              |
| Intuitive  | Reflective   |

The psychologists Kahneman and Tversky have determined that in the process of decision making people tend to rely on the automatic system of thinking. People quickly evaluate alternatives, and rarely, if ever, take into account all possible alternatives. Although often perfectly capable of more careful analyses, people have a strong tendency to use a very small set of

information in the process of making decisions and drawing conclusions. System 2 is even more difficult to activate in situations of cognitive fatigue, which may be caused, among else, by poverty and other lack of resources, as well as by time pressure.

Having all this in mind, behavioral economists propose an entirely new paradigm for policy making, formulating it as “libertarian paternalism”. This entails manipulating the choice architecture in a decision making setting in order to guide economic agents towards optimal decisions and choices which would advance their interests, all the while having in mind the anomalies that affect human reasoning. This paradigm differs from liberal interventions, the goal of which in general is to correct some type of market anomaly through regulation. Also, it differs from neoliberal interventions, which generally use markets as universal instruments in policy making. Instead, this paradigm aims at altering the circumstances in which people make decisions, not through additional regulation, in order for them to be able to make decisions that advance their self-interest.

### **Institutionalization of the application of behavioral principles to policy making in EU Member States**

The interest in the potential of the application of behavioral insights to policy making has already resulted in significant organizational activities in some EU Member States. The United Kingdom, the Netherlands, Germany and France have already established competent teams, and Denmark, Finland and Austria are in the process of analyzing best practices for institutionalizing behavioral insights activities. A key role in the transmission and popularization of academic insights within the behavioral paradigm in the field of EU public policy has been played by the interest that international organizations working on economic policy, especially the OECD and the World Bank, have exhibited in the area. The OECD and World Bank reports on the application of behavioral insights to public policy remain one of the most influential documents in the field.

When it comes to the application of behavioral insights to policy making, and in light of the U.S. example, the institutional structure in which this happens is not irrelevant. Namely, back in 2009, the then US president, Barack Obama, appointed Cass Sunstein, one of the academic frontrunners in the field of behavioral economics, as Director of the Office of Information and Regulatory Affairs in the White House, which is charged with oversight and assessment of federal regulation, in terms of assuring that the costs

of new regulation does not outweigh its projected benefits. However, three years later, when Sunstein withdrew from this powerful position, which is also sometime dubbed as “regulatory czar”, his contribution to improving the regulatory system was quite modest. In 2015 President Obama issued an executive order calling on all US federal bodies to implement behavioral insights in public policy design. One of the key lessons of the US experience is that to affect change in large and complex institutions, one person does not suffice, regardless of his/her expertise and good will. Additionally, it was made evident that behavioral insights can be more easily applied in the earlier stages of the policy making cycle, compared to the stage when proposals reach regulatory impact assessment.

Around the same period, the newly elected government of David Cameron in the United Kingdom established a formal so-called Behavioral Insights Team (UK BIT). The BIT enjoyed full political support and had a clear mandate, sufficient initial resources, broad competence over many areas of the public sphere, access to world-renown experts, all the while being fully integrated in the system of public administration. In the period 2010-2015, BIT confirmed and solidified its political influence, by exceeding even the most optimistic expectations. In 2014 the unit was partly privatized (one third belongs to the UK government, one third to its employees and one third to a non-governmental organization), and it now has over 50 employees of broad expertise, who also work on projects outside the UK.

An analysis of the UK team and of corresponding units in other countries gives insight about several key characteristics of structures with a mandate to apply behavioral insights to policy making, including: political support (inclusion of high level political representatives, political closeness to their cabinets, an official and straightforward mandate), adequate resources (sufficient human resources and financial resources for hiring experts and for executing appropriate research trials), expertise (multidisciplinary teams and access to advisory services from the academic community), coverage (a broad horizontal array of public policy areas), integration (close relationship with adequate governmental bodies) and structure (centralized teams strongly related to policy champions).

The Netherlands was the second European country to establish a team dedicated to the application of behavioral insights to policy making within the government. However, unlike the UK experience, the Netherlands does not feature a centralized team. The team within the Ministry of Economic Affairs operates as a joint secretariat, which connects and facilitates all teams or experts in the separate ministries. In 2014 a Network for Behavior-

ral Insights was promoted, consisting of 11 ministries and regulatory bodies, in order to encourage cooperation and knowledge sharing. Benefiting from broad political support in the country, the application of behavioral principles to policy making extends to a wide array of public policy areas, with the Agency for financial market and the Agency for consumers and market leading the way. In response to a series of advisory reports related to the application of behavioral insights to public policy, in December 2014, the Dutch Minister for economic affairs underlined the importance of conducting timely regulatory impact assessment, as well as the potential of behavioral sciences in the area of increasing policy effectiveness and efficiency.

The third European country to set up a unit charged with informing policy making with insights from behavioral sciences is Germany. In 2015, within the Federal Chancellery, the Unit for Policy Planning was established, the aim of which is to improve the effectiveness of policy through citizen orientation, process and project design determined by the users, as well as through good access to useful and clear information. An equally important aim of this unit is testing proposed policy solutions and regulatory impact assessment at very early stages of policy development. A small multidisciplinary team functions as a service for the federal ministries, and integrates insights and methods from behavioral and social sciences in the development and empirical testing of processes and alternative policies.

France was one of the first countries that began incorporating behavioral insights in official documents, back in 2010, in the areas of public health and the environment. The application of behavioral insights is now concentrated within the Secretariat General for Government Modernization, which operates directly under the Prime Minister. This inter-ministerial agency focuses on application of behavioral science tools, including amending legislation, tax policy and information provision, in the context of significant budget constraints. The first experiment this unit conducted in 2014, in relation to identifying adequate policies to increase online tax filings, resulted in a 10-percent increase of electronic filing. Successive projects generally focused on issues related to public safety and public health, especially on reducing using mobile phones while driving.

Noteworthy cases of implementation of behavioral insights to policy making, albeit in a less structured manner, are seen in Denmark, Finland and Austria, where there are ongoing analyses on ways to formalize and institutionalize this practice. In these countries there is noticeable engagement by specialized non-governmental organizations and by the academic community in the field.

In addition to these specific steps that are taken in various European countries, there is an increased interest to apply behavioral insights at the level of regional administrations and local self-government units, as well. In fact, the behavioral approach to policy making promotes the idea that policy decisions ought to be made as close to the citizens as possible, since this requires a better and more thorough understanding of people's every day behavior.

### **Behavioral principles in policy making at the EU level**

The interest in behavioral economics insights among EU-level policy makers has culminated in the past 10 years. The first formal study which analyzed alternative policies from a behavioral perspective conducted by the European Commission focused on decision making by consumers in the retail investment services market. It was coordinated by the Directorate for Consumers within the Directorate General for Health and Consumers (currently in the Directorate General for Justice and Consumers) in 2010. According to the European Report from 2016, 19 other studies have been conducted since, in 9 general fields of public policy. There are four instances that are considered landmark cases whereby behavioral insights have inspired EU legislation, in the form of directives and official recommendations.

The first intervention relates to the amendment of the Consumer Rights Directive (2011/83/EC, Art. 92) in 2011, adding a provision to ban pre-ticked boxes on electronic commerce web sites. The proposal had been prepared as early as in 2008 and is considered to be among the first visible applications of behavioral principles on EU-level policy making. This policy has been informed by the overwhelming research confirming people's strong, irrational tendency to go with the default option, and this minor intervention in the environment where the transaction is taking place would help them advance their self-interest.

The second landmark intervention is the European Commission Decision in the field of competition in 2009, whereby it banned Microsoft to offer Internet Explorer as the standard browser within Windows installation. It, therefore, forced Microsoft to include a pop-up screen, offering users the option to select a browser for themselves, choosing from 12 different programs, ordered randomly. However, according to Art. 12 of the Decision, this obligation for Microsoft to show the pop-up screen for browser selection expired in 2014. Although initially there were signs that this measure in fact contributed to increased traffic at competing browsers by increasing their user base, long-term trends indicate that the effects have been minimal. For example, the

market share of Opera, Firefox and Internet Explorer in Europe has decreased in the past five years, regardless of their prominent placement on the selection screen, while the market share of Chrome has significantly increased.

The third case of application of behavioral principles to policy making relates to the new provisions for generic packaging and bans for visual display of logos and other types of branding within the Revised Tobacco Products Directive (2014/40/EU, Art. 9). The regulation stipulates that all packaging ought to be of the same size and color, and the only images allowed are ones with large graphic warnings about the consequences of smoking on human health, and the brand name in a small-type standardized font. This Directive is considered to be indicative of a conceptual shift in regulating cigarette consumption – instead of regulating with financial stimuli or with provision of factual information about health risks, for example, this measure steers consumers towards more beneficial decisions through altering the choice environment. This Directive seems to be the first document that was explicitly prepared on the basis of behavioral research, i.e. a report on which types of warnings would be effective in influencing the behavior of smokers.

The fourth case which has most explicitly opened the way for applying behavioral principles to policy making in the EU is the preparation of regulation 1286/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on key information documents for packaged retail and insurance-based investment products (PRIIPs). In 2010 the Directorate General for Health and Consumers hired a consultancy specialized in behavioral approaches to decision making in a consumer context, in order to study the decision making process of consumers in the market of retail investment products, in order to design policies which would assist them in making more beneficial decisions. The study entailed several online experiments and one laboratory experiment to test how consumers react to varying interventions that address typical cognitive anomalies which appear in this context. The findings of all these studies pointed to the direction of simplifying and standardizing information for investment products, and, among else, using a standardized key information document. Even the precise format and content of the aforementioned standardized document were subject to behavioral research.

Several other behavioral interventions in policy are underway in the EU. For example, in 2014 the Commission published Recommendation 2014/478/EU on online gambling services, which was based in a report commissioned by the Consumer, Health and Food Executive Agency within its framework agreement for the provision of behavioral studies. The research, conducted by London Economics, assessed the reactions of participants in

online gambling to existing and new protection measures in experimental conditions. The Recommendation incorporates the main findings of the report, but it remains to a subsequent intervention to take into account the finding that the registration forms the participants are required to fill in before engaging in online gambling (as mandated by the EC recommendation) are, in fact, counterproductive and steer players towards illegal gambling sites.

Also in the legislative phase is the Proposal to regulate the energy efficiency labeling (COM/2015/0341 final). The new regulation proposes a revision of the labeling system towards re-introducing a simple A-G scale, thus eliminating the complicated +/- additions (e.g. A+++). The findings reported in the review of the relevant directive indicate that although the new scale is understandable for the consumers, it has reduced their willingness to pay more for more energy efficient products, having in mind that they are less motivated by a difference between A+ and A+++, compared to a difference between C and A. These insights are based in the study prepared by London Economics and Ipsos, on behalf of the Directorate-General for Energy, which conducted a large multinational online behavioral experiment, as well several small and simple experiments in energy-related products stores in several member states.

Additionally, there are other initiatives to apply behavioral principles in various phases of the policy making process in several policy areas, including:

- Consumer policy – consumer behavior in a digital environment, banking fees, testing standardized informational notes for consumers in relation to the Common European Sales Law;
- Environment – testing options for CO<sub>2</sub> labeling for vehicles, nudging and influencing consumer behavior towards increased energy savings;
- Health policy – the influence of information on patient choice in the context of exercising patient rights in cross-border healthcare, studying the influence of the information on the calorie value of food in decision making, studying the choice of food and the food consuming habits;
- Taxation – behavioral economics and taxation.

In 2015, the European Commission established the EU Policy Lab within the Joint Research Centre, with a mission to support policy making informed by evidence from the behavioral sciences. This unit employs a multidisciplinary and participatory approach, focused on individuals, in order to identify the behavioral elements of a given policy, communicating and applying the available evidence, as well as incorporating behavioral solutions in policy design. The Joint Research Centre has the necessary expertise to

support EC bodies with behavioral advice and to conduct, internally or with the assistance of contractors, appropriate research.

The Juncker Commission has expressed strong dedication to the principles of advancing regulation, in the sense of committing to base regulatory documents on the best available evidence related to their potential effectiveness and to make regulatory decisions in a transparent manner. The focus is put on basing policy in the best possible solutions that pose the lowest level of burden, thus achieving the desired goals at minimal general cost. The directions for improving regulation contain a clear commitment to take into account both regulatory and well-designed non-regulatory interventions, as well as improving the implementation of existing regulation, when assessing the alternatives. The key takeout is that the behavioral approach has been embedded as complementary to the traditional policy making processes, as an additional tool to identify customized and efficient solutions in all phases of the process, and especially in the policy evaluation phase.

Within the Better Regulation Agenda, the EC has compiled and published a list of tools to support the policy making process, which explicitly mentions cognitive anomalies and behavioral economics on several occasions, in the context of tools for regulatory impact assessment. This so-called toolbox explicitly embraces the assumptions that policy design is more effective when it takes into account the cognitive anomalies that influence human decision making in the real environment, as well as that behavioral research can produce useful insights to compare various solutions before the implementation phase. Additionally, cognitive anomalies are referred to as one of the four categories of problematic elements in policy implementation. This explicit acknowledgment of bounded human rationality and the implications it has on policy making sends a strong signal for the relevancy of behavioral sciences to EU policy design.

The 2016 EU Report formulates four general conclusions related to incorporating behavioral insights in the policy making process, as follows:

- There is a strong dynamics and a growing interest in the application of behavioral insights in policy making;
- There is room to improve the exchange and sharing of knowledge among the policy makers and the academic community, bearing in mind that there is vast potential to analyze large databases which need to be made available to researchers;
- Behavioral insights ought to be applied in all phases of the policy making process, in order to generate useful evidence as effectively as possible;

- There is room to further promote the usefulness of behavioral insights among citizens, in order to reach broad a consensus about their application.

### **Ethical issues**

According to Cass Sunstein, who has written extensively on nudges, most objections to applying behavioral insights revolve around the question whether nudges promote or instead undermine welfare, autonomy and dignity. The key to overcoming the concerns of government paternalism, intrusion on autonomy, manipulation and policy maker bias is transparency. The entire array of government interventions, including nudges, ought to be subject to an adequate burden of justification – the government must explain and defend itself. The fact that with behavioral interventions people retain freedom of choice and are not ultimately coerced to anything does not give public officials freedom to do what they want.

### **Conclusion**

Although the application of behavioral principles in EU policy making is marginal, the insights and techniques from behavioral economics have been embraced as a legitimate input in the policy making process and have exerted a real influence on legislation. Most of the interventions relate to consumer policy, the environment, health and food safety, as well as, to a lesser extent, to taxation. There is a noticeable shift from regulating markets to regulating citizen behavior, as well as an almost exclusive focus on consumers, rather than other actors. It is evident that the areas where the application of behavioral principles is extensive are not policy areas where the EU has exclusive authority, but, rather, areas where authority is shared among the EU and the Member States. This means that the EU's power to adopt mandatory regulation in these areas is limited. In this sense, behavioral interventions, as a softer form of regulation, are more adequate in political circumstances whereby more rigorous legislation is politically unattainable, i.e. invasive policies would run into political limitations. Additionally, one of the biggest benefits from the application of the behavioral paradigm to policy making is that policies are being tested on the market before they are implemented, which largely contributes to evidence-based policy making, within the better regulation context.