

Шеста съвместна докторантска конференция на Катедра "Европеистика",
Катедра "Политология" и Катедра "Публична администрация"
Философски факултет, Софийски университет "Св. Климент Охридски"

ДОКЛАДИ

София, 2021 г.



(НЕ) ВЪЗМОЖНИЯТ
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ -
ВРЕМЕ НА РЕШЕНИЯ
за общото бъдеще



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ
"СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ"
и
ФОНДАЦИЯ ЗА СВОБОДАТА
"ФРИДРИХ НАУМАН"



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.

България

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

(Не)възможният Европейски съюз – време на решения за общото бъдеще

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

София, 2021

Научна редакция:

проф. глн Нели Огнянова

доц. глн Калоян Симеонов

доц. г-р Татяна Буруджиева

гл. ас. г-р Гергана Рагойкова

Съдържание

Преговор	5
----------------	---

ДОКЛАДИ НА ДОКТОРАНТИТЕ

Завръщането на империите – може ли ЕС
да бъде разглеждан като една съвременна империя?

<i>Димитър Пехливанов, департамент „Политически науки“, Нов български университет</i>	7
---	---

Още един шанс за завършването на Икономическия
и паричен съюз на ЕС

<i>Славяна Василева, катедра „Европеистика“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	15
--	----

Теоретични и правни измерения на понятието
„кохезионна политика на ЕС“ в България

<i>Мариела Савкова, катедра „Европеистика“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	24
---	----

Новото европейско научноизследователско пространство:
към модел на многостепенно управление

<i>Юмер Коджаюмер, катедра „Европеистика“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	40
--	----

Ефективност на инструмента за саморегулация
на дезинформацията в ЕС

<i>Мария Юркова, катедра „Европеистика“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	51
--	----

Политическа комуникация: фокус и динамика

<i>Ивелина Боевска, катедра „Политология“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	63
--	----

Контрол на съдържанието онлайн – нерешимият конфликт

<i>Ана Лазарова, катедра „Европеистика“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	73
--	----

Саморегулацията на онлайн платформите в светлината
на законодателния акт за цифровите услуги

*Иглика Иванова, катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“91*

Моделът на европейските избори в България –
изборите за Европейски парламент 2019 г.

*Мартина Маринова, катедра „Политология“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ 111*

Policy influence of Bulgarian radical right parties

*Mila Moshelova, Political Science Department,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“ 125*

Защо крайногесните популистски партии имат бъдеще

*Таня Глухчева, катедра „Политология“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ 134*

Прилагане на закона „Магнитски“ за България
и реакцията на Европейския съюз

*Иван Василев, катедра „Политология“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ 140*

Създаването на профил на бойците от „Ислямска държава“
като стратегически инструмент в борбата с тероризма
и радикализацията

*Дора Стойнова, катедра „Политология“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ 152*

Предговор

За нас е удоволствие да ви представим сборника с научните доклади от Шестата докторантска конференция в областта на политически науки в Софийски университет „Св. Климент Охридски“. За втора поредна година конференцията е организирана съвместно от трите катедри, чиито докторанти се обучават в това направление – катедрите „Европеистика“, „Политология“ и „Публична администрация“ към Философския факултет.

Събитието се организира с любезното съдействие и подкрепата на Фондация за свободата „Фридрих Науман“.

Темата на конференцията **„(Не)възможният Европейски съюз – време на решения за общото бъдеще“** бе провокирана от множеството предизвикателства, за които Европейският съюз търси най-доброто решение.

Несъмнено 2021-ва бе годината на променената реалност за Обединена Европа. Това изисква своевременни и адекватни действия, осъзнато гражданско общество, политици с характер и визия за общото бъдеще. Серията от кризи, които трябва да посрещнем както на национално, така и на европейско ниво, изпълва с реално съдържание думи като „съпричастност“, „отговорност“, „единство“.

Европейският съюз е в ситуация, която изисква не просто лозунги, а практически действия за преодоляване тежките последици от пандемията от COVID-19. България, като част от общоевропейското обединение, също се намира в период на политическа нестабилност и сложни трансформации.

Докторантите дискутираха в дълбочина и оживено множество въпроси: Ще се промени ли същността на ЕС? Какво е бъдещето на общата валута и основните политики на Съюза? Кой е верният път напред? Защо е важна политическата комуникация? Как да се борим с дезинформацията и как да се „излекуваме“ от инфодемията? и много други.

Младите изследователи доказаха, че притежават необходимата експертиза, интердисциплинарност и гъвкавост да коментират тези сложни въпроси, както и да предлагат възможни решения. Висока добавена стойност на събитието дадоха ползотворните дискусии между докторантите и преподавателите.

Всеки един от докладите е рецензиран от преподаватели на Софийския университет. Бележки и препоръки по текстовете на докторантите предоставиха проф. гпн Нели Огнянова, доц. гпн Калоян Симеонов, доц. г-р Татяна Буруджиева, гл. ас. г-р Гургана Радойкова.

Желаем ви приятно четене!

Завръщането на империите – може ли ЕС да бъде разглеждан като една съвременна империя?

Димитър Пехливанов

Департамент „Политически науки“
Нов български университет

Abstract

The thesis of the EU as a modern empire and its gradual transformation into an entity of imperial type is one of the very frequently developed, but also original theories concerning its essence as an international organization of regional size, but universal features. Many scientific research on the subject either directly name the EU as an empire or compares it to a similar organization, as well as making repeated references to the imperial or quasi-imperial nature of the EU. The irreversibly increased diversity of nationalities, languages, cultural traditions, mentalities and, last but not least - interests, naturally leads to similar conclusions. The subject of the imperial character of EU is quite tempting for developments, but also for speculations, because it is an integral part of the historical past and the collective memory of many countries - current members of the EU. However, the search for such analogies is symbolic-metaphorical rather than a firm and unequivocal conclusion. The EU hardly should be considered a modern empire, at least because the classical empires really belong to the past.

Keywords: European Union, modern empire, features, analogies

Тезата за ЕС като една нова империя или постепенното му превръщане в образуване от подобен тип е една от много често споменаваните и едновременно с това оригинални теории, касаещи същността му като международна организация от универсален регионален тип. Много от научните публикации по въпроса или директно назовават ЕС империя, или го сравняват с подобен род организации, или правят многобройни препратки към историческото минало на Европа, правейки аналогии с такъв тип образувания, за да аргументират имперския или квазиимперски характер на ЕС. Многократно увеличеното разнообразие от народности, езици, културни традиции, менталитети и не

на последно място – интереси, съвсем естествено навежда към подобни заключения. Темата за имперския характер на ЕС е доста изкушаваща за разработки, а не рядко и за спекулации поради това, че представлява неразривна част от историческото минало и колективната памет на много държави – настоящи членки на ЕС.

Следва да отбележим също така, че търсенето на подобни аналогии има по-скоро символично-метафоричен характер, отколкото твърдо и категорично заключение, че ЕС представлява една съвременна империя, най-малкото защото империите в класическия си вид принадлежат на миналото. Единствената държава понастоящем, която се управлява от император е Япония, но приликите са чисто символични, най-малкото заради високата степен на национална хомогенност¹. Тук естествено се крият и много противоречия – докато някои от държавите – членки на ЕС, са били центрове и носители на властта в империите, то други са били в тяхната периферия, със заличен суверенитет и търсенето на всякакви възможности за отслабването на въпросните империи и получаването или извоюването на политическа независимост. Поради всичко това в отделните европейски страни са много различни и често противоречащи си разбиранията за смисъла, значението и последиците от имперския тип управление. В този смисъл не е пресилено да се каже, че очертаването и задълбочаването на големите ценностни различия през последното десетилетие в ЕС около имигрантско-бежанския въпрос до голяма степен се дължи и на историческото разделение център – периферия в бившите империи или подобен род образувания. Държавите, основно от Средна и Източна Европа, които не са съществували като център на империя или са живели в периферията ѝ, съвсем естествено нямат исторически комплекс за вина от завладяването и в много случаи потискането на други народи, поради което и не смятат да поемат каквито и да са задължения, свързани с историческото си минало. Освен аналогията с миналото, обаче, друг основен аргумент за подобен род сравнения произтича от познатите от историята големи трудности при управлението на подобна система, а не на последно място – и от вродената в самата семантика на думата „империя“ идея за центробежни сили и ранно или късно разпадане, т.е. мотивацията за разглеждане на ЕС в тази светлина са също и страховете от неговото разпадане или поне силно отслабване на периферните му части по аналогия със съществувалите исторически империи. Независимо от това, конкретните исторически паралели с имперски образувания в различни епохи от развитието на Европа в научната литература са сравнително малко за сметка на открояването на отделни характеристики на империите и търсенето на подобия със сегашното състояние на ЕС. Сложността на въпроса неминуемо

¹ Независимо че начело на Япония стои император, официалното име на страната не е „империя“, а просто Япония. В добавка, императорът там има чисто церемониални функции.

се увеличава от факта, че определението „империя“ е предмет на голяма доза субективност, много пъти предмет на тежки политически амбиции на отделни владетели в историята и почти винаги е натоварено с тежка отрицателна конотативност. Така например една от първите характеристики на „империя“ е насилие и авторитаризъм, видни от ясната и еднозначна етимология на понятието², задължителното централизиране на властта за сметка на държавите и народите в периферията ѝ, реалното им лишаване от национален суверенитет, много пъти тяхното пълно обезличаване и макар и не винаги – спирачка за историческото им развитие. На следващо място, „империя“ предполага задължително агресивна външна и военна политика, основаваща се на нови завоевания и стремеж към управление на по-голяма или по-малка част от света. В този смисъл, както и в различното отношение към империите, държавите от източния фланг на ЕС имат силно развит антиимперски инстинкт, насочен към определени исторически и съвременни тенденции.³

В крайна сметка, обаче, в оприличаването на Европейския съюз на империя няма нищо необикновено или странно – голяма част от историята на Европа всъщност е историята на империи – на тяхното зараждане, развитие, могъщество и западане, поради което традициите и аналозите наистина са твърде много. Почти всички съвременни държави в Европа са били центрове или части на империи, а водещите големи държави в Европа всъщност никога не са били истински национални държави – „те са империи преди ВСВ, след което губейки империите си, се вливат в интеграцията“⁴. Действително, държави като Обединеното кралство, Франция, Нидерландия, Испания и Португалия дълго време съществуват като империи или поне като колониални държави, или с други думи – европейският империализъм плавно преминава в интеграция. Германия като водеща държава в Европа също носи наследството от участието си в различни имперски образувания от миналото, а федералният ѝ характер наподобява донякъде тип децентрализирано управление, характерно за много от империите. На следващо място – цикличността в историята предполага завръщането на някогашните модели на управление под една или друга форма, или иначе казано „империите никога не умират, те винаги могат да се възродят при първия удобен случай под една или друга форма“⁵, т.е. цялостното развитие на ЕС води към логичния извод, че той възражда имперската традиция в настоящата епоха.

Много са характеристиките, въз основа на които можем да направим заключения, че ЕС е или е на път да се превърне в империя, но, както ще

² От лат. „imperare“ – владеея, управлявам, властвам.

³ Ковал, Павел; „Антиимперският инстинкт“, Mediapool, 16 януари 2017.

⁴ Снайдер, Тимъти, „Пътят към несвободата: Русия, Европа, Америка“, 88.

⁵ Limes - Rivista Italiana di Geopolitica - „Il ritorno del sultano“, 4, 2010, 19.

видим по-късно, една империя от различен тип. На първо място това е разширяването на изток, което освен като стремеж за обединение на Европа и проява на „исторически идеализъм“⁶ може да бъде погледнато и като „агресивен износ на европейски правила и ценности в нестабилната част на Европа“⁷, както и в крайна сметка като „един прототип на имперска политика“⁸, т.е. разпространето на ЕС върху все повече държави чрез приемането на нови членки е аналогът на завладяването на нови територии, познато от историята. Естествено, формалният акт на разширението е само първата стъпка на ЕС по този път – много по-важни са последствията, а именно новата конфигурация на ЕС и безпрецедентния внос на хетерогенност. Резултатът е огромното разнообразие от езици, култури, народности и интереси, съчетани едновременно със стремежа към някакъв вид уеднаквяване, което пак е една друга основна характеристика на империите от миналото.

Следващата сравнима характеристика между ЕС и имперските образування е неговата цялостна конфигурация, наподобяваща пластове, а именно разделението на „твърдо ядро и мека периферия“ – една от много дискутираните теми през последните години, като под „ядро“ се разбира обикновено Брюксел или еврозоната, съответно „периферия“ са държавите, които от една страна не са нейни членове, а от друга имат проблеми с налагането на европейското право и върховенството на закона. Усещането за намаляване на силата на европейските разпоредби от центъра към периферията може и да е донякъде измамно, но със сигурност съществува, като решаваща роля за това имат продължаващите проблеми с имиграционно-бежанската политика и уязвимостта на външните граници на ЕС – най-вече Гърция, Италия, както и Испания. Дори и в тези държави стриктно да се спазват европейските разпоредби, самият факт на атакуването на външните граници на ЕС поражда директни аналогии с набезите на племена, народности или други държави в историята срещу Римската, Византийската и последващите империи в европейската история. С други думи – физическата уязвимост на границите на днешния ЕС директно кореспондира с идеята за непостоянните или „бягащи“ граници на империите от историята, когато техните завоевания много пъти са били временни и нетрайни, не на последно място заради прибързани политически или военни авантюри. По отношение на границите бихме могли да добавим също така, че ЕС е достигнал етапа, на който не може да овладее противоречията между „физическите и функционалните си граници“⁹ или с други думи – ефективността на правото на ЕС и налагането на

⁶ Moravcsik&Vachudova, „National interests...“42-57.

⁷ Zielonka, Jan, „The Europe as an Empire. The nature of the enlarged EU“, Oxford, 2006.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

върховенството на закона отслабва неимоверно много от центъра към периферията.

Един от негативните аспекти на оприличаването на ЕС с империя, обаче, е всъщност страхът, свързан с негово евентуално разпадане – в крайна сметка всички големи империи от миналото рано или късно претърпяват крах, който рядко е внезапен, а по-скоро е резултат от съчетанието на различни фактори като бавна, но неумолима ерозия на властта, центробежни стремления, външни атаки и изобщо нестабилност на цялостната конструкция. Паралели с имперския характер на ЕС прави и Иван Кръстев в книгата си „След Европа“, като неслучайно началото на книгата е директна препратка към центробежните сили и неминуемото разпадане на Австро-унгарската империя в навечерието на Първата световна война¹⁰.

Подобно на империите в миналото, ЕС все повече се превръща в една минивселена – полицентричен, диверсифициран и плуралистичен, със степен на разнообразие, която многократно надвишава обикновения мултикултурализъм и която със сигурност не може да бъде преодоляна чрез механичното приемане на правото на ЕС. Освен всичко друго, тази хетерогенност е и необратима, нещо повече – оттук нататък тя може само да се увеличава, дори ЕС да не приеме никакви нови членки. Но дори и това да стане, то ще бъде продукувано много повече от чисто геостратегически, отколкото от икономически, юридически, а най-малкото ценностни аргументи. Квазиимперският характер на ЕС, обаче, може да се разгледа и в светлината на стремежа към уеднаквяване или дори подчиняване на цялото това многообразие – от една страна, подобно и на империите в миналото винаги съществува политически център на подобно огромно образувание, който задава насоките и политическия дневен ред, а от друга – центробежните сили в него пораждават и центростремителни тежнения. Всичко това води към естествено заключение, че ЕС все повече се превръща в една организация, която е регионална по географски обхват, но на практика универсална като функционална характеристика.

Вече разгледаният двойствен характер на понятието „империя“ прави много трудни категоричните положителни или отрицателни заключения за подобно развитие на ЕС, освен това, както беше отбелязано, подобни сравнения, колкото и да са изкушаващи, имат чисто метафорично-символен характер и в никакъв случай не бива да се приемат директно. Убеждението, обаче, че ЕС е една модерна, приобщаваща и основана на сътрудничеството империя (ако изобщо можем да говорим за империя при подобен позитивен модел) намира основание както при изследователите по въпроса, така и в самата практика на организацията – разширяването на ЕС може и да се разглежда като вид импер-

¹⁰ Кръстев, Иван, „След Европа“, София, Обсидиан, 2017; 7-8.

ска политика, но не бива да се забравя, че държавите стават членки на ЕС изцяло по свое желание и след воденето на преговори. В добавка, в „империята“ ЕС държавите членки са тези, които играят решаваща роля за бъдещето на организацията, за разлика от „провинциите“ по време на същинските империи. Подобни сравнения и определения всъщност служат по-скоро като опора за концептуалното изчистване на съвременната същност на ЕС чрез аналогии от миналото, ставайки по този начин и отправна точка за изследвания относно неговото бъдещо развитие и управление. В този смисъл се търсят най-вече позитивите от това ЕС да бъде оприличаван на една нова, модерна империя, основно по посока на гъвкавост, умение за балансиране и по-ефективно нагаждане към различни тенденции. В крайна сметка многократно увеличеното разнообразие в ЕС представлява освен всичко друго и една възможност, тъй като представлява изпробване на нови форми на сътрудничество, нови преговори и нови съюзи, повече конкуренция и повече иновации¹¹. В тази насока са и определенията за ЕС като „децентрализирана мрежовидна структура“ или „Мрежата Европа“¹², която е в услуга на своите членове и където „имперският“ политически център няма тази тежест, която е имал в историята. ЕС е една структура, в която понастоящем парадоксално държавите членки са с много по-големи и изравнени възможности и въпреки привидната нестабилност на структурата, именно гъвкавостта ѝ е онзи стратегически фактор, който ще ѝ позволи да се развива успешно и занаят. За тази гъвкавост със сигурност допринася и увеличеното културното разнообразие в рамките на европейската ценностна традиция, или казано с други думи – ЕС се е превърнал в „една гъвкава общност от сблъскващи се идентичности с различни исторически и културни разкази“.¹³

В добавка, ЕС не е империя, която завладява, тя е империя, която приобщава и от такава гледна точка по никакъв начин не можем да я приравним нито с класическите древни империи, нито с Британската от втората половина на 19 век или съвременните САЩ¹⁴ – имперските „инструменти“ на ЕС не са толкова военни или политически, а по-скоро административно-бюрокрастични, търговски, хуманитарни, проектно-донорски и т.н. В този смисъл една от характеристиките на имперския характер на ЕС е международният му характер и влияние, където приликите и разликите със САЩ се налагат от само себе си – на твърдата сила или политика на САЩ се противопоставя меката или приобщаваща сила на ЕС. Това може да се види особено много при влиянието на ЕС и САЩ върху отделни страни или групи от страни, като например

¹¹ Кръстев, Иван, „След Европа“, София, Обсидиан, 2017; 7-8.

¹² Ленард, Марк, „Защо Европа ще управлява 21-ви век“, 2004, 35-40.

¹³ Lattarulo, Alessandro, „European Union Enlargement“ New York: Palgrave; 2004; 55.

¹⁴ Zielonka, Jan, „Europe as a global actor: empire by example?“

това на ЕС върху Централна и Източна Европа или Западните Балкани, съответно на САЩ върху Централна и Южна Америка. В първия случай със сигурност можем да говорим за убеждаване и всички други атрибути на меката сила, докато във втория – за налагане със сила. Или казано с други думи – силата на ЕС е основно в „износ на закони, стоки, услуги и административни практики“¹⁵.

Приемайки гледната точка, че в съвременния свят съществуват два основни вида имперски политики – съответно тази на икономическото господство и на политиката на съседство¹⁶, можем да приемем че ЕС много повече се вписва във втория вид, докато САЩ и Китай със сигурност принадлежат към първия. В допълнение, ЕС е една постмодерна империя, в центъра на която стоят създаването на връзки, контакти и „мрежи“, основани на сътрудничеството и на доброволната основа и в крайна сметка, ЕС може да се определи като една „приобщаваща империя“¹⁷, не толкова заради политиката на разширяването на влиянието си, а по-скоро заради характера и вида на това влияние и доколкото изобщо можем да го определим като имперско по характер.

Всичко това, обаче, не означава, че ЕС не може и не бива да се погледне и като империя на съвременната световна политическа сцена от гледна точка на конкуренцията и сравнението ѝ с другите подобни образувания – най-вече САЩ, Китай или Русия. ЕС трябва да затвърди своя имперски характер, ако иска да бъде успешен и конкурентен в международните отношения. Или ако използваме маркетингови похвати, именно „брандирането“ и „самоопределянето“ на ЕС като империя е един от стратегическите фактори, който ще му позволи успешно да се противопостави на споменатите световни конкуренти¹⁸. Вече подчертахме, че външната проекция и влияние на ЕС минават основно по линия на административно-бюрокраичното, проектно-донорското и юридическо-ценностното направления, което обаче невинаги е достатъчно, за да може ЕС да бъде действително възприеман като равностойна сила на световната политическа сцена. Префокусирането и по-добрата концентрация на ресурси в това направление, съчетано със споменатото „самоопределяне“ на ЕС като империя ще доведат до по-настъпателна и активна външна политика, а оттам със сигурност и до по-устойчивото утвърждаване на ЕС в международен план. През последните десетилетия плавно отстъпление на ЕС като процент от съвкупния световен БВП, в съчетание с продължаващата демографска криза наистина изискват една нова визия, която със сигурност включва и „самоналагането“ на ЕС като „истинска“

¹⁵ Zielonka, Jan, „Europe as a global actor: empire by example?“

¹⁶ Cooper, Robert, „The new liberal imperialism“, Observer Worldview, April 2002

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Le Maire, Bruno, „Le Nouvel Empire“, Paris, Gallimard 2019; 101

империя, което от своя страна предопределя и един по-активен и настъпателен подход.

В заключение бихме искали да аргументираме нуждата от това да анализираме съвременната същност на ЕС в различни направления, като аналозиите с превръщането му в империя е само едно от тях. Ако успеем да определим по-ясно ЕС като международно образувание, ще успеем да изработим и по-ясни модели за неговото бъдещо управление, т.е. ако приемем, че е империя, макар и от съвременен тип, то нека бъде управляван като империя. Докато уникалният, т.нар. *sui generis* характер на ЕС касае преди всичко неговата юридическа страна, то от гледна точка на политическата геометрия, ценностната разнопосочност и най-вече функционалността смятаме, че той е достигнал, ако не и надхвърлил своята *finalité*, т.е. някакъв условен край на интеграцията, при което се намира в качествено ново, трудно, нестабилно и дори непредвидимо състояние. Това ни дава ясни основания да се опитаме еднозначно да определим неговата същност и оттам стабилни модели за неговото бъдещо развитие.

Библиография

На български език

1. Кръстев, И.; „След Европа“, София, Обсидиан, 2017.
2. Ленард, М.; „Защо Европа ще управлява 21-ви век“, София, Обсидиан, 2004.
3. Снайдер, Т.; „Пътят към несвободата: Русия, Европа, Америка“, София, Обсидиан, 2018.

На чужди езици

1. Cooper, R.; „*The new liberal imperialism*“, Observer Worldview, April 2002.
2. Lattarulo, A.; „*European Union Enlargement*“ New York: Palgrave; 2004.
3. Le Maire, B.; „*Le Nouvel Empire*“, Paris, Gallimard 2019.
4. Limes - Rivista Italiana di Geopolitica - „*Il ritorno del sultano*“, 4, 2010.
5. Moravcsik, A. and Vachudova, M.; „*National interests, state power and EU enlargement*“ New York; Palgrave; 2003.
6. Zielonka, J.; „*The Europe as an Empire. The nature of the enlarged EU*“, Oxford, 2006.

Периодичен печат

1. Ковал, П; „*Антиимперският инстинкт*“, Mediapool, 16 януари 2017.
2. Антиимперски инстинкт - Mediapool.bg

Още един шанс за завършването на икономическия и паричен съюз на ЕС

Славея Василева

Категора „Европеистика“
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The consequences of the 2008 - 2009 global economic and financial crisis proved to be a solid ground for the efforts of the EU institutions and its Member States to implement the necessary reforms in order to achieve a genuine Economic and Monetary Union that is in line with the international role the euro has gained throughout the years. Nowadays, the progress achieved is tested from the challenges posed by the international health and economic crisis resulting from the COVID-19 pandemic. Does the EU ever learn? Is the Economic and Monetary Union of the EU better prepared as a result of the undertaken post-crisis reforms? While ambitious integration measures are underway, there is still more to be done in order to achieve better euro area representation in the international fora in order to meet the strategic autonomy objectives. If the final stage of the completion of the Economic and Monetary Union of the EU is expected by 2025, this may be good chance to demonstrate what we have learned from previous crises in order to achieve a genuine Economic and Monetary Union of the EU.

Keywords: Economic and Monetary Union, EU, euro, reforms

Завършването на икономическия и паричен съюз (ИПС) на ЕС се превърна в задължително условие за реализирането на един устойчив и подкрепен с необходимите регулаторни рамки и политически амбиции проект. Поводи за това не липсваха през последните години. Световната икономическа и финансова криза през 2008 - 2009 г., прераснала в дългова в някои държави - членки на ЕС с дългогодишни проблеми с платежния баланс, се оказа солиден катализатор за насочване на усилията на институциите на ЕС и държавите членки за елиминиране на несъвършенствата и реализиране на необходимите реформи. Тяхната цел е постигането на един истински икономически и паричен съюз, който да съответства на международната роля, която еврото си спечели, и същевременно изграждане на капацитет за устойчиво посрещане на

следващи кризи. Тестът за напредъка по реализацията на тези амбиции обаче не закъсня. Международната здравна и икономическа криза в резултат на пандемията от COVID-19 изправи света пред много нови изпитания. Затова основният фокус на доклада може да се сведе до адресирания от Марко Бут и Йоргос Папаконстантиноу въпрос: „Учили се някога ЕС?“¹ защото от последната финансова криза до кризата в резултат на пандемията от COVID-19 държавите имаха много какво да направят за постигане на целта за завършването на ИПС на ЕС.

Научените уроци

Няколко допълнителни въпроса търсят отговор за това каква равностойност можем да направим на този етап относно напредъка на усилията по завършването на ИПС на ЕС и колко още път остава да се извърви за реализиране на поставените цели за изграждане на икономически, финансов и фискален съюз до поставения в рамките на Доклада на петимата председатели срок до 2025 г.² По-подготвен ли е в резултат на предприетите реформи ИПС на ЕС? Защото да е подготвен, означава на първо място да е устойчив, което към настоящия контекст се препотвърждава. За да е устойчив обаче, трябва да е такъв не само като се адресират успешно възникналите проблеми, но и се наградят структурата, която сама по себе си да предпоставя готовност за посрещане на различни по рода си нововъзникващи кризи.

Същевременно, тъй като следствията за ИПС на ЕС от всяка една такава криза са повече и по-амбициозни интеграционни мерки, дали те намериха достатъчно подкрепа за реализация, след като облаците на световната криза се разкъсаха и дали инструментариумът с инициативи за задълбочаване на самия вътрешноинтеграционен проект са допълнени с такива за неговото по-голямо утвърждаване на международната сцена, осмислено в приоритизиране постигането на стратегическа автономия. Тези въпроси сблъскват идеите за реализиране на отдавна залегнали и отлагани за изпълнение реформи за завършването на ИПС на ЕС с нови предложения за такива, които настояват за преодоляване на дисбаланса между икономическата сила и политическата тежест на еврото и целия ЕС. Дали същевременно държавите съумяха да решат своите вътрешни проблеми, предвид логичното обстоятелство, че „времето за ремонт на покрива е когато грее слънце - и това е също така времето за завършване на архитектурата“³.

¹ Buti, M., Papaconstantinou, G. (2021), *Does the EU ever learn?: from the financial crisis to the Covid-19 crisis: looking back to move forward*. European University Institute, July 2021.

² European Commission (2015), *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22.06.2015.

³ International Monetary Fund (2018), Lagarde, C., *A Compass to Prosperity: The Next Steps of Euro Area Economic Integration*. Address at the German Institute for Economic Research, Berlin, Germany, 26.03.2018.

На преден план изниква въпросът и дали държавите членки са последователни в желанието си да изградят къща, която е по-голяма от идеята за общ пазар и валута. Защото, ако държавите членки продължат да изразяват колебания или позволяват забавяния в стъпките към завършването на ИПС на ЕС, рискуваме да се окажем в един още по-сложен и неразбираем ЕС, чиято икономика се оплита в регулации и механизми за подкрепа, разколебава усещането за ефикасност и ефективност, отдалечавайки се все повече от гражданите си, което от своя страна ще направи още по-трудно бъдещото постигане на консенсус за реформи.

За да се реализира всичко това, обаче, има още един въпрос за равностойност, чието решение е изцяло в ръцете на държавите - членки на ЕС, а именно дали за тези години на сътрудничество под обединението Европейски съюз те са съумели да постигнат правилния баланс между споделяне и намаляване на рисковете. Защото задължителна предпоставка за успешното функциониране на еврозоната и затвърждаване на нейната роля на притегателен център за държави извън нея е изграждането на взаимно доверие между страните и същевременно увеличаване и подобряване на качеството на тяхната отчетност.⁴ Основите за това бяха сондирани след идентифицирането на прекомерни и непосилно високи нива на публичен дълг в някои държави - членки на еврозоната - Гърция, Ирландия, Испания, Италия и Португалия, довели до негативни последици и дългова криза в рамките на цялата еврозона, прераснала и в криза на доверието. Това беше етапът, на който трябваше да се преодолеят хроничните за някои държави от еврозоната проблеми с финансовата дисциплина не само заради национални, а заради общоевропейски подбуди, предвид все по-пълното осмисляне на еврото като силен дипломатически актив на ЕС. Това провокира разглеждането в някои академични среди на идеята за въвеждане на северно и южно евро, което би позволило повече интеграция сред държавите, които се стремят да постигнат това, спрямо тези, които не желаят или не са достигнали подобен етап.⁵

Въпросът за споделянето и намаляване на рисковете придобива все по-голямо значение, включително и в настоящия контекст за насочване на значителен солидарен финансов ресурс в оказването на помощ за страните за справяне с пандемията от COVID-19 и прилагането на новата многогодишна финансова рамка за периода 2021 - 2027 г., набирането на все повече инерция сред страните за колективни усилия в областта на климата и съревнованието в областта на иновациите и

⁴ International Monetary Fund (2018), Lagarde, C., *A Compass to Prosperity: The Next Steps of Euro Area Economic Integration*. Address at the German Institute for Economic Research, Berlin, Germany, 26.03.2018.

⁵ За повече информация виж Joseph Stiglitz (2016), *The euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W. W. Norton & Company, 2016

дигитализацията, включително за въвеждане на сигурни дигитални валути на централните банки. Като контрапункт на това, по отношение на бюджета на ЕС, обаче, станахме свидетели на разделение на държавите по оста „приятели на кохезията“ срещу „приятели на пестеливостта“. Последното си спечели обективното заключение на президента на Франция Еманюел Макрон, че „не ни трябва Великобритания, за да показваме разединение“⁶. Особено в контекста на настоящата икономическа криза в резултат на пандемията от COVID-19 сме свидетели, че само този крехък баланс между доверие и отчетност ще помогне на държавите да постигнат много повече заедно, отколкото поотделно, да реализират много повече от техния общ сбор, да постигнат един успешен икономически и паричен съюз и Европейски съюз като цяло. Предпоставката за постигането на всичко това е идентифицирана и в думите на бившия председател на Европейската комисия, Жак Делор: „Европейският модел е в опасност, ако заличим принципа на личната отговорност.“

Така въпросът за личната отговорност се явява крайъгълен камък за демонстриране на научените през световната икономическа и финансова криза от 2008 г. уроци и тяхното прилагане днес в контекста на пандемията от COVID-19. Макар генезисът на тези кризи да е от различен характер, трябва да признаем, че реформите в отговор на глобалната икономическа и финансова криза допринесоха значително за посрещане на икономическите последици от пандемията на по-устойчива база. Така например създаването на банковия съюз в еврозоната направи така, че да намалее рискът в бъдеще проблемите в банковия сектор да бъдат поети от данъкоплатците и да се превърнат в нова криза на държавния дълг.⁷ В тази връзка Андреа Енрия, председател на Надзорния съвет на Европейската централна банка, заяви, че „за разлика от финансовата криза през 2008 г. този път не банките са в основата на проблема. Въпреки това, трябва да се погрижим те да могат да допринесат за разрешаването му.“⁸

Международната роля на еврото

Същевременно увеличаването на международното представителство на еврото е неразделна част от текущото усилие за подобряване на икономическото управление на еврозоната, призовава и Европейският парламент.⁹ И тъй като усилията са насочени към разгръщането

⁶ BBC (2020), *EU budget: Talks to end amid stand-off between 'frugal' and other nations*, 21.02.2020.

⁷ International Monetary Fund (2018), Lagarde, C., *A Compass to Prosperity: The Next Steps of Euro Area Economic Integration*. Address at the German Institute for Economic Research, Berlin, Germany, 26.03.2018.

⁸ European Central Bank (2020), *Our response to the coronavirus pandemic*.

⁹ European Parliament (2011), *Resolution of 25 October 2011 on Global Economic Governance*, (2011/2011(INI))

на икономически, финансов и фискален съюз в рамките на ИПС на ЕС, то неговото външно представителство също трябва да бъде все по-обединено.¹⁰

Въпреки че е постигнат значителен напредък в укрепването на ИПС на ЕС и са положени множество усилия за подобряване на външното представителство на еврозоната в много международни икономически и финансови форуми, необходими са още допълнителни стъпки за пълноценното отразяване на позицията на еврозоната в международната финансова архитектура. Така например, по отношение на Международния валутен фонд, където може да се заключи, че с оглед ключовата роля на международната финансова институция за гарантиране на глобалната икономическа и финансова стабилност и примерите за добри практики от историята на отношенията между МВФ и ЕС, сътрудничеството може да се определи като от най-напреднало естество. Независимо от това, външното представителство на еврозоната в МВФ за момента е силно фрагментирано и в резултат на това не достатъчно ефективно. Определянето на сътрудничеството между ЕС и МВФ като ключово почива на обстоятелството, че като част от т.нар. „Тройка“, МВФ, заедно с Европейската комисия и Европейската централна банка, имаше значителна роля за стабилизирането на икономиката на Гърция.

Идеята за осигуряване на единно представителство на еврозоната на международно ниво, и по-специално по въпросите на МВФ, датира като приоритет още от срещата на Европейския съвет във Виена от 1998 г. Тази идея е многократно припомняна през годините и допълнително развита и идентифицирана като приоритет с Доклада на петимата председатели от 2015 г., където е включена като част от целите за „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“.¹¹

В допълнение, все по-голямата синергия в резултат на задълбочаването на ИПС на ЕС ще означава, че в своята надзорна рамка МВФ ще трябва да вземе предвид при изготвянето на своята оценка общата регулаторна рамка за държавите от еврозоната, като засилената интеграция ще означава и повече вторични ефекти в страните от паричния съюз (spill-over effects). Всичко това, обаче, цели постигането на заложената в Доклада на петимата председатели цел за установяването на единно представителство на еврозоната, съгласно правото на Европейския съюз и в рамките на предоставените му от държавите - членки на ЕС, компетенции, без да се променя фундаменталният принцип в структурата на МВФ, основана на членството на държави,

¹⁰ European Commission (2015), *A roadmap for moving towards a more consistent external representation of the euro area in international fora*, COM(2015) 602.

¹¹ European Commission (2015), *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22.06.2015.

съгласно Учредителния договор на Фонда.¹² Докато на Европейската централна банка е предоставен статут на наблюдател в Борда на изпълнителните директори на МВФ, то към момента няма специален представител на еврозоната с официален мандат да представя и защитава политиката и интересите на еврозоната. От 1 юли 2007 г. насам задачата с представителството на страните от ЕС в рамките на МВФ се изпълнява от председателя на EURIMF (групата на представителите на държавите - членки в МВФ), изпълнителен директор в Борда на изпълнителните директори на МВФ, който съвместява тази роля с основната си дейност, което означава, че еврозоната сама по себе си няма собствен представител.

Същевременно единното представителство може да бъде много деликатен за решаване въпрос, ако не е придружено от консолидирането на единната позиция на страните от еврозоната, което изисква предварително съгласуване на позициите на деветнадесетте държави. Голяма част от предизвикателствата пред реализирането на този приоритет почива на обстоятелството, че деветнадесетте държави от еврозоната са разпределени между шест групи от държави (constituencies) с представителството на един изпълнителен директор и две самостоятелни представителства с изпълнителни директори за Франция и Германия, като в рамките на тези групи попадат и трети страни, извън ЕС, а понякога държавите от еврозоната се оказват дори малцинство в своята група от страни. Тези обстоятелства правят трудно отстояването на общи за ИПС на ЕС интереси и често се стига до отстояването на националните позиции. Това затруднява и работата на МВФ, защото той няма оптимален партньор по темите от общ интерес за еврозоната.¹³

Необходимостта от по-тясно сътрудничество между държавите от еврозоната за постигането на единно външно представителство на международната сцена не трябва да изключва диалог с останалите страни от ЕС, които все още се намират извън еврозоната. Обратното би пренебрегнало обстоятелството, че съгласно Договорите, всички страни от ЕС се ангажират да въведат еврото след изпълнение на критериите за конвергенция (чл. 3 от ДЕС и чл. 119 от ДФЕС). Изключение прави Дания, която се ползва от дерогация, съгласно Протокол № 16, съдържащ клаузите за нейното неучастие, освен ако страната не реши друго.

¹² Чл. II и чл. III от Учредителния договор на МВФ.

¹³ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка - План за установяване на по-плотено външно представителство на еврозоната на международните форуми“ COM(2015) 602 и „Предложение за решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд“ COM(2015) 603 - 2015/0250 (NLE), 17.03.2016

Опитът на настоящия председател на Европейската централна банка и предишен управляващ директор на МВФ Кристин Лагард може да се окаже решаващ за подобряване на координацията и единното представителството на еврозоната в МВФ¹⁴ и в рамките на мандата ѝ можем да се надяваме на напредък в тази насока.

Целта да се осигури адекватно представителство на Съюза в цялост и на еврозоната се отнася както до представителството в рамките на МВФ, така и за редица други международни форуми и институции като Г-7, Г-20, Съвета за финансова стабилност, ООН, ОИСР, Световната банка, както и новосъздадени международни финансови институции като Азиатската банка за инфраструктурни инвестиции и др.¹⁵ Това е задължително условие за реализиране на концепцията за стратегическа автономия на ЕС с оглед осъзнаване на обстоятелството, че „еврото е нещо повече от валутна единица. То е политически и икономически проект.“¹⁶ А успехът на този проект не познава нито националните граници, нито тези на еврозоната. Това е общоевропейски проект с глобални измерения в момент, когато солидарността и мултилатерализмът са изправени пред изпитания, а Европа има възможността да покаже, че сътрудничеството може да доведе до икономическа сигурност.¹⁷

Същевременно, обаче, докато необходимите реформи са лесни за идентифициране, особено когато говорим за съюз от държави, те са трудни за прилагане и ако последният етап за завършването на ИПС на ЕС се предвижда да приключи до 2025 г., а множество инициативи очакват своята реализация, то обратното броене е вече в ход. Но докато често се изтъква, че Европа страда от липсата на достатъчно силни лидери, които да вземат категорични решения, без да се притесняват от последиците върху бъдещата им изборна подкрепа, то настоящият момент се ползва с едно предимство от хоризонтален характер – предимството да се случва във времето на поколение, което познава силата на интеграцията. Именно от това поколение, което доскоро приемаше за даденост облагите от достиженията на правото на ЕС, което стана свидетел на Брекзит и чиито свободи на придвиж-

¹⁴ Европейска централна банка (2016), *Становище на Европейската централна банка от 6 април 2016 година относно предложение за решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд* (CON/2016/22)

¹⁵ European Commission (2015), *A roadmap for moving towards a more consistent external representation of the euro area in international fora*, COM(2015) 602

¹⁶ European Commission (2015), *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22.06.2015

¹⁷ International Monetary Fund (2018), Lagarde, C., *A Compass to Prosperity: The Next Steps of Euro Area Economic Integration*. Address at the German Institute for Economic Research, Berlin, Germany, 26.03.2018

ване бяха накърнени в резултат на пандемията, се очаква да осъзнава в пълнота залога от отлагането на необходимите реформи, защото може да се окаже, че това е нашият най-добър шанс да демонстрираме наученото от предходните кризи, за да реализираме завършването на икономическия и паричен съюз на ЕС.

Библиография

1. Договор за Европейския съюз
2. Договор за функциониране на Европейския съюз
3. Европейска централна банка (2016), *Становище на Европейската централна банка от 6 април 2016 година относно предложение за решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд* (CON/2016/22)
4. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка - План за установяване на по-плотено външно представителство на еврозоната на международните форуми“ COM(2015) 602 и „Предложение за решение на Съвета за определяне на мерки за постепенно установяване на единно представителство на еврозоната в Международния валутен фонд“ COM(2015) 603 - 2015/0250 (NLE), 17.03.2016
5. Учредителен договор на МВФ
6. Ahearne A. and Eichengreen B. (2007), *Europe's External Monetary and Financial relations since the Euro: A Review and a Proposal*. Bruegel project on Europe and the Global Economy, January 2007
7. BBC (2020), *EU budget: Talks to end amid stand-off between 'frugal' and other nations*, 21.02.2020
8. Buti, M., Papaconstantinou, G. (2021), *Does the EU ever learn?: from the financial crisis to the Covid-19 crisis: looking back to move forward*. European University Institute, July 2021
9. European Central Bank (2020), *Our response to the coronavirus pandemic*
10. European Commission (2015), *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22.06.2015
11. European Commission (2015), *A roadmap for moving towards a more consistent external representation of the euro area in international fora*, COM(2015) 602
12. European Parliament (2011), *Resolution of 25 October 2011 on Global Economic Governance*, (2011/2011(INI))
13. European Parliament (2019), *Towards unified representation for the euro area within the IMF*. Paul De Ryck, European Parliamentary Research Service, July 2019

14. International Monetary Fund (2018), Lagarde, C., *A Compass to Prosperity: The Next Steps of Euro Area Economic Integration*. Address at the German Institute for Economic Research, Berlin, Germany, 26.03.2018
15. Joseph Stiglitz (2016), *The euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W. W. Norton&Company, 2016
16. Wouters J. and Ramopoulos T. (2015), *Time to Reconsider Status: The IMF, the EU, the Euro Area and its Sovereign Debt Crisis*. Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper № 164, October 2015.

Теоретични и правни измерения на понятието „кохезионна политика на ЕС“ в България

Мариеела Савкова

Категор „Европеустика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The subject matter of this article is actual given the ongoing implementation of the investment policies of the European Union in Bulgaria, namely the cohesion policy, unique to less developed EU states. After analyzing two EU framework budgets for cohesion, Bulgaria has slower cohesion processes than other Member States from the Fifth EU enlargement, namely post 2007. This is primarily due to increased regional socio-economic inequalities. Following its membership in the EU, Bulgaria received significant financial resources from the EU Structural funds intended for the poorest regions. Instead of investing in growth and jobs, the EU Structural and Cohesion funds were concentrated in more developed regions, seriously deepening the regional socio-economic inequalities. This report offers an updated methodology on cohesion policy and includes the following scientific methods: etymological and ontological analysis, research of European and national legislation and open databases, documentation, statistics, scientific literature and case studies. The following are used to update the conceptual framework and theoretical overview of the cohesion policy: diachronic, semantic, linguistic, discussion and critical analysis. Other utilized methods are induction, deduction, analysis, synthesis, classification and reformulation of objectives set out in the strategic documents between Bulgaria and the EU.

Keywords: European Union, cohesion and regional policy, types of cohesion and regional disparities.

След началото на членството си в ЕС България получи достъп до огромен финансов ресурс, за да достигне средноевропейското равнище на икономическо и социално развитие. Поради трудности в планирането на първите две финансови рамки на ЕС се налага да се актуализира съдържанието на понятието „кохезия и кохезионна политика“ и да се анализират нови теоретични постановки, които подпомагат нейното

законово и ефективно привеждане в България. Основната цел на доклада е да се представят някои теоретични и правни измерения на понятието „кохезия и кохезионна политика“ и да се добавят нови аспекти към досегашното научно знание по темата.

Регионална и кохезионна политика на ЕС

Кохезионната политика на Европейския съюз е уникална, без еквивалент в света. Тя осигурява ползи за всички региони и градове в ЕС и подкрепя икономическия растеж, създаването на работни места, конкурентоспособността на бизнеса, устойчивото развитие и опазването на околната среда. *„Тя е една от най-важните политики на ниво ЕС и ядро на европейската интеграция. От цели като намаляване на различията между регионите или създаване на работни места, кохезионната политика символизира функцията на солидарност на европейския модел на интеграция, фокусирана върху по-бедните региони на Съюза“*.¹ Съгласно дефиницията на ЕК *„кохезионната политика е стратегия за развитие и подкрепа на цялостното хармонично развитие на държавите-членки и региони“*.²

Идеята за намаляване на неравенствата в ЕС според група анализатори се появява за първи път в Декларацията от Месина през 1955 г. При посещението на държавните ръководители на БЕНЕЛЮКС³, Франция, Германия и Италия в един от *„изоставащите“* региони на Южна Италия (Мецоджорно) за първи път е повдигнат *„регионалният въпрос“* във връзка с неговите икономически проблеми в следвоенна Европа. Друго мнение е, че *„Договорът за въглища и стомана между Германия и Франция е най-ранният инструмент, предхождащ реалното появяване на регионалната политика в ЕС, през 70 те години“*.⁴ Трета група изследвания приемат, че социално-икономическите неравенства за първи път са разгледани в Договора от Рим (1957). В преамбюла на Договора от Рим се подчертава, че държавите членки са *„нетърпеливи да укрепят единството на своите икономики и да гарантират тяхното хармонично развитие чрез намаляване на съществуващите различия между отделните региони и изостаналостта на най-неблагоприятелстваните региони“*.⁵

Най-важен принос на Договора е, че поставя начало на Европейската икономическа общност и приема правилата за функциониране на общия европейски пазар. Точно във връзка с тези правила държавите членки

¹ Panie, N. A., (2020). *“Future of cohesion policy after Brexit”*. Theoretical and Applied Economics. Special Issue Volume XXVII. Bucharest Academy of Economic Studies, Romania, pp. 244-253

² European Union [online] - https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-policy. Accessed on 23.03.2021.

³ Абrevиатура от първите букви на Белгия, Нидерландия и Люксембург (БЕНЕЛЮКС)

⁴ Vache, I., (1998). *“Politics of European Union Regional Policy”*. University of Sheffield, page 31.

⁵ European community (1957). *“The Treaty of Rome”*, page 2.

приемат, че Европейската общност може да прилага регионален подход, за да защити по-бедните региони и да изпълни „подходяща регионална икономическа политика в изоставащите и проблемни райони“⁶, без да се нарушава пазарът и конкуренцията от това. Римският договор за първи път уточнява, че в изоставащите региони, които имат особено необичайно нисък жизнен стандарт на населението, държавните помощи са съвместими с общия пазар. *“Следното може да се счита за съвместимо с общия пазар: а) помощ за насърчаване на икономическото развитие на районите, където стандартът на живот е необичайно нисък или когато има сериозна безработица”*.⁷ Така още от самото начало на създаване на общия европейския пазар действията на Общността за подкрепа на изоставащите региони са дефинирани не само като допустими и приемливи в условията на пазарна икономика и конкуренция, но и в синхрон с визията на държавите членки да намаляват икономическите неравенства за постигане на балансирано териториално развитие. Подобни действия, обаче, напълно изключват по-развитите региони, които се развиват по пазарни правила, защото държавните помощи дават предимства на едни икономически оператори пред други.

В най-ранния политически дебат се използват понятията „регионална“ или „структурна политика“. Неслучайно първите два фонда за помощ на необлагодетелстваните региони – Европейският социален фонд (1957) и Европейският фонд за регионално развитие (1973), са наречени Структурни фондове, именно защото тяхна основна задача е финансирането на мерки в региони със структурни социални и икономически проблеми. След всяко разширяване на ЕС, обаче, се появяват нови проблеми, а с тях и необходимост от повече финансови ресурси. Така през 1986 г. Единният европейски акт въвежда понятието „кохезионна политика“, което е по-широкообхватно и включва по-голям брой области за кохезия като екология, демографски и географски райони в риск, а след създаването на Кохезионния фонд през 90-те години на XX век – и нови приоритети като транспортна и енергийна свързаност на Общността. Поради това и самата политика е съпътствана от постоянен дебат и аргументи в нейна защита за необходимостта от повече средства. Светла Бонева изследва границите между кохезионната и регионалната политики, като подчертава, че двете неправилно се приемат за тъждествени, защото *„обхватът на понятието кохезионната политика е по-широк и съдържа освен регионална политика и мерки за насърчаване на конкурентоспособността, заетостта, социалната интеграция и др.”*⁸ Тя отбелязва, че *„политиката за сближаване е ориентирана към стимулиране на конкурентоспособността и заетостта*

⁶ European community, (1957) „The Treaty of Rome“ page 34.

⁷ Пак там

⁸ Бонева, С., „Финансиране на политиката за сближаване (2007-2013)“. София: УНСС, „б.г.“, с. 297

в европейските региони, за създаване на нови ресурси, стимулиране на икономическия растеж и устойчиво развитие“.⁹

В началните дебати тези аргументи са повече ценностни, свързани с общочовешките принципи на солидарност, взаимопомощ и социална справедливост. В една от своите речи Алберт Боршет, член на Комисията „Малфати“ (1970-1973), който отговаря за защита на конкуренцията и регионална политика, възразява остро срещу настъпващата идея за по-голяма тежест на по-богатите държави в процеса на вземане на решения, като подчертава, че *„най-сериозното предизвикателство е да се създаде конструкта на ценности на този нов колос Европейски съюз, който включва големи и малки, по-богати и по-бедни държави-членки. Не мога да се съглася с идеята, че има първа и втора класа граждани или да приема идеята за опасната и в крайна сметка самоубийствена игра на баланс на силите, започваща навсякъде“*.¹⁰ Тази култова реплика се използва до днес в много публични и политически дебати, когато трябва да се защитят ценностите на солидарност и взаимопомощ към победните региони като контрапункт на баланса на силите и бизнес интересите в ЕС.

Същностната характеристика на кохезионната политика за солидарност между държавите членки се очертава ясно от изказванията на първите членове на Европейската комисия, които отговарят за регионалната политика в Общността. По време на посещението си в Гърция Джордж Томпсън, член на Комисията „Ортоли“ (1973-1977), казва *„след като Гърция стане член на ЕО, регионалното развитие на Източна Македония и Тракия, както и на другите изоставащи региони на Гърция, няма да бъдат вече чисто гръцки проблем. Те ще станат Европейски проблем“*.¹¹ Това негово изказване освен силно послание на подкрепа към новите държави членки представя ценностите на солидарност и взаимопомощ между държавите членки, които стоят в основата на консенсуса за развитие на кохезионната политика в Общността. Освен първи европейски комисар по регионална политика, Джордж Томпсън е и най-пламенният защитник на политиката за подкрепа на най-бедните региони: *„моментът е настъпил Комисията да каже недвусмислено, че Общността не може да оцелее – още по-малко напред – без регионална политика. Това е необходимата предпоставка за конвергенция на икономическите политики и е съществено доказателство за решимостта да се създава по-балансиран модел на разходите на Общността, който гарантира, че*

⁹ Бонева, С. „Финансиране на политиката за сближаване (2007-2013)“. София: УНСС, „б.г.“, с. 296

¹⁰ Borschette, A. (1976). Extract from the speech made by the second commissioner of Competitiveness & Regional policy, Member of the Commission of the European Communities, [online] - <http://aei.pitt.edu/10825/1/10825.pdf>. Retrieved on 13.03.2021

¹¹ Thomson, G. (1976). Speech given at the Bank of Athens. [online] - <http://aei-dev.library.pitt.edu/10859/1/10859.pdf>. Accessed on 23.03.2021

трансферът на ресурси е от проспериращите държави-членки към по-бедните държави-членки, а не обратното“.¹²

В този начален период мерките за кохезия в Общността са предимно социални, насочени към осигуряване на работна сила, заетост, мобилност и защита на населението с доходи под средните в ЕО. В няколко свои изказвания Томпсън говори пламенно за необходимостта да се осигури подкрепа на доходите на населението от по-бедните райони на Общността. *„Не може да се каже твърде ясно, че икономическата и политическа солидарност, която Комисията изисква, за да защити хората срещу натиска на световната инфлация и покачването разходите за енергия, са постигнати. Начинът е да се даде справедлива сделка на Италия и на другите страни с големи части от тяхното население, които имат доходи под средния за ЕС“*.¹³

Дългогодишните действия за социално-икономическа кохезия на Общността намират своето място в Единния европейски акт (ЕЕА). Договорът посвещава цял раздел V на икономическата и социална кохезия. В чл. 130а е формулирана целта на *„Общността да намали неравенствата между различните региони и изостаналостта на най-малко облагодетелстваните региони“*.¹⁴ По-късно Договорът от Маастрихт (1992) издига социално-икономическата кохезия в ЕС на качествено ново равнище, като я приема за своя първостепенна цел. В член 130а на Договора се посочва, че постигайки визията си за *„хармонично развитие, Общността продължава действията, водещи до укрепване на нейната икономическа и социална кохезия и ще се стреми да намалява различията между нивата на развитие на отделните региони и изостаналостта на най-малко облагодетелстваните, включително аграрните“*.¹⁵ Още в преамбюла на Договора държавните и правителствени ръководители посочват, че са *„решени да насърчават икономическия и социален прогрес на своите народи, като вземат предвид принципа на устойчиво развитие и в контекста на постигане на вътрешния пазар и засилена кохезия и опазването на околната среда и прилагането на политики, гарантиращи, че напредъкът в икономическата интеграция е придружен от паралелен напредък и в други области“*.¹⁶ Определят се областите на споделена компетентност между Съюза и държавите членки като *освен вътрешен*

¹² Thomson, G. (1976). Speech given at the Bank of Athens. [online] - <http://aei-dev.library.pitt.edu/10859/1/10859.pdf>. Accessed on 23.03.2021

¹³ Пак там

¹⁴ Single European Act (1986). [online] - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=BG>. Accessed on 14.9.2020 г.

¹⁵ Maastricht Treaty (1992). [online] - https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf. Accessed on 15.04.2019.

¹⁶ Treaty of Maastricht [on line] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02016ME%2FTXT-20160901>. Accessed on 06.08.2021.

пазар, другите две са социална политика и икономическа, социална и териториална кохезия.

В първия Закон за регионално развитие на България от 1999 г. *регионалната политика* е дефинирана като процес за постигане на устойчиво и балансирано развитие чрез насочване на ресурси, инфраструктурно изграждане и икономически дейности в определени райони. В допълненията на закона от 2004 г., във връзка с предстоящото членство на страната в ЕС, тя е формулирана като „система от нормативно регламентирани документи и инструменти, насочени към реализиране на целите на регионалното развитие в административно-териториалните единици“.¹⁷

След членството си в ЕС през 2007 г. България въвежда визията на ЕС за балансирано териториално развитие, както и европейската номенклатура за териториални единици, NUTS 1 и 2 за статистически цели, но на практика задълбочава неравенствата между най-богатите и най-бедните райони. В приетата през 2006 г. Национална стратегическа референтна рамка (2007-2013)¹⁸ постигането на балансирано териториално развитие в България е посочено като четвърти приоритет. С допълненията на Закона за регионално развитие от 2008 г.¹⁹ започва да се прилага Регламент 1059/2003 г. и се въвежда Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели на ЕС, (NUTS) в България²⁰. Като цяло, обаче, специализираното българско законодателство за регионално развитие не въвежда метода на европейската кохезионна политика, което повлиява негативно върху процеса на планиране и програмиране на европейски средства. Това е една от основните причини за свръхконцентрация на ресурси в София град и София област, което доведе до допълнително изоставане на необлагодетелстваните региони. Същото не беше направено и с приетия Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове през декември 2015 г.²¹ Като цяло след 2004 г., регионалното развитие в България по-скоро регулира въпроси на държавното регионално планиране и административно-териториално управление. Колкото до специализираното законодателство за европейските средства в България, то регламентира правилата за тяхното финансово управление, административни органи и публичност. В

¹⁷ Закон за регионалното развитие, пар. 1, т.1 и 2 от Доп. разп., обн.ДВ, бр.26/23.03.1999 г.

¹⁸ НСРР (2007-2013), [online] - <https://strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&id=329>

¹⁹ Актуализиран документ за изпълнение на Националната стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2011-2015 г., Министерство на регионалното развитие и благоустройството, София, стр. 6

²⁰ НСИ, Заповед № РД 07-24/17.01.2013 [online] - https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/Classifics/NUTS_2013_BNSI_ORDINANCE.pdf

²¹ Закон за управление на средствата от ЕСИФ [online] - <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136715858>

третата МФР на ЕС за България (2021-2027) е направен първи опит да се приложи методът за програмиране на кохезионната политика, чиято ефективност ще се разгледа след приключването ѝ. Той включва предварително разпределение на Структурните фондове според икономическата категория на всеки от шестте региона NUTS 2. Тук най-сериозното предизвикателство ще бъде подборът на инвестиционни мерки, които в най-висока степен постигат растеж и заетост в изоставащите региони.

В обобщение, кохезионната политика постига много широко въздействие върху социалните и икономически системи на държавите членки, както и върху други аспекти на тяхното развитие, които се отнасят до устойчивото екологично развитие, транспортна и информационна свързаност с ЕС. Днес, към целите за растеж и заетост са добавени нови – за дигитализация, декарбонизация и постигане на неутрална икономика в по-бедните региони на Съюза до 2050 г., което прави политиката за кохезия „гръбнак“ на тяхното развитие.

Кохезия, конвергенция, кохерентност

С членството си в ЕС, кохезионната политика в България бързо придобива популярност, преди всичко чрез финансирането от Европейските структурни и инвестиционните фондове (ЕСИФ) за градските и селските райони. Прави впечатление, обаче, че понятието „кохезия“ е въведено като „сближаване“, а „кохезионната политика“ – като „политика на сближаване“. Този превод на български език, обаче, е неточен, което се доказва от анализа на понятието. В превод от английски език терминът означава „стоя заедно“ (be connected/bound/joined/tied together), както и „сцепление“ и „свързване“. Като съществително терминът „cohesion“ означава действие или факт за образуване на едно цяло – „хармония“. Изясняването на латинския корен на понятието „cohesion“ също прави принос към правилното въвеждане на понятието „кохезия“. Коренът му се появява между 1670 г. и 1680 г. в думата „cohoes“, вариант на корена „cohaerere“, „cohere“ (iōn- -ion) и от латинската дума „cohaereo“, „cohaerere“, „cohaesi“, „cohaesus“, който означава свързан или да станеш част и едно цяло с нещо друго.²² Следващи негови значения са „съвместим и тясно свързан (be consistent/coherent)“, както и „действие, акт или състояние на сплотяване, обединяване или слепване“.²³

Димитър Хаджиниколов разглежда понятието „кохезия“ в условията на европейска интеграция като „сила на сцепление или степен на единение в рамките на общността. В първия случай това е сила, която действа в

²² Добрева, М. „Кохезионната политика на ЕС и публично-частното партньорство (2007-2013)“, УНСС, (2014), стр.10.

²³ Dictionary.com [online] - <https://www.dictionary.com/browse/cohesion>. Accessed on 2.02.2021

посока на усилване на интеграцията до достигане на единно цяло. Във втория случай кохезията е състояние, което показва до каква степен е постигнато вече това единство²⁴. Проф. Хаджиниколов поставя термина „кохезия“ по-близо до понятието „единен“ (на английски „single“), отколкото до термина „общ“ и прави извод, че „единството“ е най-високата форма на кохезия в Европейската общност.

Физиката, ботаниката и лингвистиката дават сходни определения на термина. Кохезията във физиката е молекулярна сила между частиците в тялото или веществото, която действа, за да ги обедини. Според ботаниката терминът „кохезия“ е вроденият съюз на една част с друга или вродено съединение на две отделни части и „сплотяване“, „обединяване“ или „слепване заедно“. Университетът в Кеймбридж дефинира термина „кохезия (cohesion)“ като акт и състояние на свързване или логическо взаимосвързване в цялостен смисъл или разбираемост. „Кохезията се отнася до многото начини (граматически, лексикални, семантични, метрични, алитеративни), по които елементите на текста са свързани помежду си“. ²⁵ Друга дефиниция на понятието: „Кохезия е единство в писмен текст или сегмент, който произтича от връзки между неговите елементи, когато думите в едно изречение се повтарят в друго и по-специално от факта, че някои думи или фрази зависят от тяхната интерпретация в предходния или следващия текст“. ²⁶ Така за разлика от кохерентността, при кохезията текстът освен свързан и вътрешно сплотен, има и общ смисъл.

Изясняването на понятието „сближаване“ представя разликите в смисъла и значението му с понятието „кохезия“. Според тълковния речник на българския език думата „сближавам“ означава „доближавам“²⁷, а английското ѝ значение е bring/draw together, bring/draw closer или сближавам, за възгледу /предложения „bring views/proposals closer или доближавам се, draw closer together, (сприятеляваме се) become good/close friends“. ²⁸ Универсалният речник дефинира понятието „сближаване“ като доближаване на два предмета или сприятеляване и връзка между хора. Така основната разлика между понятието „кохезия“ и „сближаване“ може да се обобщи като отсъствие на цел за образуване на едно цяло при второто.

Не на последно място е важно да се разгледа доколко терминът „кохезия“ в лингвистиката е еднозначен със значението на понятието

²⁴ Хаджиниколов, Д., *Кохезионната политика и регионалните различия*, Изд. „ЕС на кръстопът“, „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Кл. Охридски“ и Фондация „Х.Зайдел“, 2014, стр.127.

²⁵ University of Cambridge [on-line] - <https://www.english.cam.ac.uk/elor/lo/cohesion/index.html>.

²⁶ Dictionary.com [online] - <https://www.dictionary.com/browse/cohesion>. Accessed on 2.02.2021.

²⁷ Тълковен речник [online] - <http://talkoven.onlinerechnik.com/duma>. Посетен на 18.8.2021.

²⁸ Пак там.

„кохезионна политика“ на ЕС? Отговорът е, че всяка дума може да има едно или повече значения от лексикологична гледна точка, *„но това не е проблем при разбирането, защото в контекста проличава кое от значенията ѝ е използвано“*.²⁹ Така в конкретния случай смисълът на понятието „кохезионна политика“ е събирането на две отделни части в едно цяло, което означава, че може да се постави знак на равенство между понятието „кохезия“ и „кохезионна политика“.

Според Светла Бонева кохезионната политика не просто преразпределя финансови ресурси от по-богатите към по-бедните държави членки, а цели тези инвестиции да постигат *„намаляване на социално-икономическите неравенства между регионите на ЕС“*.³⁰ С други думи, кохезионната политика постига образуването на едно социално-икономическото цяло между държавите членки, като отстранява неравенствата в качеството на живот на гражданите в отделните части на Съюза.

Вторият синоним на кохезия е понятието „кохерентност“ (coherence) или съгласуваност. *„Кохерентност е и синоним на кохезия“*.³¹ Терминът добавя към значението на думата „кохезия“ сплотеност и смисъл. От гледна точка на лингвистиката понятието „кохерентност“ (coherence) означава *„систематичност“* и *„логическа връзка“*. Също означава последователност или интеграция на *„множество елементи в една връзка“* или *„ценности“*.³²

Третият синоним на кохезия е „конвергенция“ (convergence) и също означава образуване на едно общо между две отделни части. Компютърните науки и технологиите я формулират като *„интеграция на две или повече различни технологии в едно устройство или система“*.³³ Друго негово значение е *„сливане на отделни технологии или индустрии в едно обединено цяло“*.³⁴ Това могат да бъдат също две идеи, мнения и интереси, които стават едно цяло. Например *„конвергенцията на поп културата и технологичния интерес ни даде телефона и селфито“*.³⁵ Добре изследван механизъм на конвергенция е този при различните организми

²⁹ Петрова, С., *„Българска граматика. Основни правила“*. Skyprint (2004), стр. 71.

³⁰ Бонева, С., *„Финансиране на политиката за сближаване (2007-2013)“*. София: УНСС, „б.г.“, с. 296

³¹ Collins English Dictionary - Complete and Unabridged, 12th Edition 2014 © HarperCollins Publishers, 2014.

³² Dictionary [online] - <https://www.merriam-webster.com/dictionary/coherence>. Accessed on 24.06.2021

³³ Dictionary technopedia [online] - <https://www.techopedia.com/definition/769/convergence>. Accessed on 24.06.2021.

³⁴ Dictionary of the English Language, American Heritage® Fifth Edition. Copyright © 2016 by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company. Published by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.

³⁵ Cambridge dictionary [online] - <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/convergence>. Accessed on 24.06.2021.

„като птици и прилепи, които развиват подобни черти или поведение, независимо едно от друго (крила напр.), въпреки че не са наследили тази структура от общ прародител“.³⁶ От медицинска гледна точка понятието „конвергенция“ се разглежда като развитие на сходство в структурата на тялото или характера (напр. при китове и риби) от животни или растения от различни групи, което е поради сходство в навиците или околната среда. Друго медицинско определение на „конвергенция“ е „координираното движение на двете очи, така че изображението на една точка да се формира върху съответните области на ретината“.³⁷

В обобщение, понятието „кохезия“, респективно „кохезионна политика“, нямат езиков еквивалент на български език и могат да се въведат директно с английското си значение на кохезия заедно с неговите синоними „кохерентност“ и „конвергенция“, макар че последният термин се употребява в по-строг, икономически смисъл. Освен това всеки от двата синонима на кохезия имат смисъл и значение на действия за образуване на едно цяло и успешно могат да го заместят. Тъй като българският език се променя под влияние от външната среда, е закономерно след европейското членство на България да се вляят в езика нови думи, които разширяват речника на чуждите думи в българския език. Така използването на термините „кохезия“ и „кохезионна политика“ заедно със синонимите „конвергенция“ и „кохерентност“ вместо „сближаване“ и „политика на сближаване“ е по-правилно.

Видове кохезия

Научните изследвания, анализи и доклади разглеждат три вида кохезия в ЕС: социална, икономическа и териториална. Най-общото определение на **социалната кохезия** е „вярата, че гражданите споделят общ морал в общността, който позволява да си вярват един на друг“.³⁸ Въпросът за социалната кохезия не е нова тема. В рамките на социалната наука се разглежда като класическа грижа „за връзките, които поддържат обществата заедно, защото ако се разрушат, диференцираните и разделените общества могат да разпаднат цялото съвременно общество“.³⁹ Друга дефиниция свързва социалната кохезия с готовността на членовете на обществото да си сътрудничат помежду си, за да оцелеят и да просперират. „Готовността за сътрудничество означава, че те свободно избират да създават партньорства и имат разумен шанс за реализиране на целите, защото другите са готови да си сътрудничат и да

³⁶ „Convergence.“, Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, [online] - <https://www.merriam-webster.com/dictionary/convergence>. Accessed 30 Jun. 2021.

³⁷ Пак там.

³⁸ Larsen, C. A. (2015), „Social cohesion: Definition, measurement and developments“. Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg University, Denmark.

³⁹ Пак там.

споделят плодовете на своите начинания по справедлив начин.“⁴⁰ С това социалната кохезия допринася за голямо разнообразие от социални резултати като здравеопазване и икономически просперитет.

Димитър Хаджиниколов разглежда социалната кохезия като термин от областта на социалните отношения, който възниква в средата на XX век като „сила, която обединява (държи заедно) социалните групи в дадено общество, които се различават по етнос, раса, пол“⁴¹. Като цяло политиката за социална кохезия се свързва с резултатите от различни интервенции на ЕС, които защитават социалната тъкан и връзки между огромния брой нейни членове. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) извежда следните три стълба на социалната кохезия – социално включване, социален капитал и социална мобилност. Организацията характеризира социалната кохезия като „работеща за благосъстоянието на всички свои членове, която се бори със социалното изключване и маргинализацията, създава чувство за принадлежност, насърчава доверието и предлага на своите членове възможност за социално развитие и мобилност нагоре“.⁴² През 2021 г. ОИСР разработва мултидисциплинарен подход, който проучва „как отделните сектори – финансов, заетост, образование, околна среда, гражданско участие и социална защита, могат да усилят социалната кохезия. Крайната цел е да усили социалното приобщаване, социалният капитал и социалната мобилност“.⁴³

Вторият вид кохезия е **икономическата**. Тя е дефинирана като процес, при който икономиките на различните страни стават по-сходни помежду си. С други думи „икономическа конвергенция се постига, когато две или повече икономики са склонни да достигнат сходно ниво на развитие и богатство“.⁴⁴ Съществуват три различни хипотези в икономическата теория за конвергенция, които са емпирично доказани и се конкурират помежду си. Първата е за абсолютната конвергенция, която приема, че поради своята изостаналост, по-бедните държави успяват да достигнат по-богатите. Втората хипотеза е за условната конвергенция, при която постигането ѝ зависи от наличието на човешки, технологични, пазарни и други условия. И третата хипотеза се отнася до „клуба

⁴⁰ Stanley, D. (2003), „What do we know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network“, The Canadian Journal of Sociology / Cahiers Canadiens De Sociologie, 28(1), 5-17. doi:10.2307/3341872

⁴¹ Хаджиниколов, Д. „Кохезионната политика и регионалните различия“, Изд. „ЕС на кръстопът“, „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Кл. Охридски“ и Фондация „Х. Зайдел“, 2014, стр. 126

⁴² OECD [online] - <https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/social-cohesion.htm>. Accessed on 15.04.2021

⁴³ Пак там.

⁴⁴ Cambridge dictionary [online] - <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/economic-convergence>. Accessed on 17.04.2021

на дългосрочно изоставащите държави, които имат сходни структурни проблеми и перспективи, което означава, че и изходните условия, при които са се развивали, са също сходни“.⁴⁵

Неокласическите икономисти разглеждат конвергенцията както като резултат от действието на пазарни сили, които водят до растеж, така и от други фактори. Същите приемат, че „икономическият резултат (БВП на глава от населението) се осигурява от приноса на няколко производствени фактора – капитал, труд, природни ресурси, технологичен прогрес“.⁴⁶ Изследвайки капитала, те заключават, че „европейската интеграция сама по-себе си не въздейства върху икономическия растеж и не гарантира, че по-бедните страни ще достигнат по-високи темпове на растеж на БВП на глава от населението от по-развитите страни, ако липсват политики за конвергенция. Именно отключването на механизмите за кохезия чрез различни политики се превърна в една от основните цели на ЕС“.⁴⁷ Така е направен извод, че икономическата конвергенция се постига едва след целенасочено разработване и прилагане на мерки за растеж в по-бедните региони на Европейския съюз.

Третият вид е **териториалната** кохезия. От самото начало в Европейската общност има големи териториални и демографски различия, които се приемат за пречки пред интеграцията и развитието в Европа. Поради това, след всяко разширяване на ЕС териториалната кохезия увеличава значението си, като това важи в най-висока степен за Петото разширяване. В широк смисъл, понятието „териториална кохезия“ се отнася до целта на Европейския съюз да постига хармонично и балансирано териториално развитие, така че гражданите на Съюза да не усещат разлика в качеството на живот в отделни негови части. Тя е „*фундаментален стълб на устойчивото развитие и концепция за пространствено развитие*“.⁴⁸ С Договора от Маастрихт кохезионната политика на ЕС става първостепенна цел на държавите членки, като в чл. 174 (предишен член 158 от ДЕО) се посочва анагизиментът на държавите членки да постигат хармонично развитие в ЕС, което включва освен социалната, икономическа и териториална кохезия: „*За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът продължава да развива своите действия, водещи до укрепване на неговата икономическа,*

⁴⁵ Galor, O. (1996), „*Convergence? Inferences from Theoretical Models*“, The Economic Journal, 106(437), 1056-1069. doi:10.2307/2235378

⁴⁶ Iancu, A. (2009). „*Real Convergence and Integration*“. Working Papers, No. 090102, Romanian Academy, National Institute for Economic Research, Bucharest, page 5.

⁴⁷ Iancu, A. (2009). „*Real Convergence and Integration*“. Working Papers, No. 090102, Romanian Academy, National Institute for Economic Research, Bucharest, page 12.

⁴⁸ German annual of special research, Territorial cohesion [on line] - https://books.google.bg/books?id=HiNjU8ozJuEC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Accessed on 11.08.2021

социална и териториална кохезия. По-специално, Съюзът се стреми да намали различията между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-малко облагодетелстваните региони.⁴⁹

След 1990 година Европейското териториално сътрудничество (ЕТС) става цел на кохезионната политика, позната по-добре с Програмата Интеррег. Същата „предоставява рамка за прилагане на съвместни действия и обмен на политики между национални, регионални и местни участници от различни държави-членки“.⁵⁰ Европейското териториално сътрудничество (ЕТС) е изградено около три направления на сътрудничество: трансгранично (Interreg A), транснационално (Interreg B) и междурегионално (Interreg C).

По-тесният смисъл и съвременни области на действие на кохезионната политика се въвеждат с Договора от Лисабон и стратегията „Европа 2020“. Това става след 2013 г., когато Договорът потвърждава ангажимента на ЕС да подкрепя „икономическата, социална и териториална кохезия като споделена компетентност между Съюза и държавите членки“.⁵¹ Стратегията добавя териториалната кохезия към социалната и икономическа, с което я прави интегрална част от първата и най-важна цел на ЕС. Необлагодетелстваните региони се преформулират и се поставя акцент върху най-спешните за подпомагане, а именно „селските райони, регионите, засегнати от индустриалния преход, и тези, които страдат от тежки и трайни природни или демографски затруднения, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението, както и островните, граничните и планински райони“.⁵²

От самото начало териториалната кохезия се заема с решаването на няколко важни проблема. На първо място – с развитие на потенциала на всяка територия, и на следващо – с управлението на концентрацията в градовете, така че те да се справят по-добре със „замърсяването и социалното изключване, които следват развитието на иновациите и производителността“.⁵³ Трети проблем е по-доброто свързване на всички територии в ЕС, „защото хората трябва да могат да живеят, където пожелаят, с достъп до обществени услуги, ефективен транспорт, на-

⁴⁹ Maastricht Treaty (1992), [online] - https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf. Accessed on 15.04.2019

⁵⁰ Европейско териториално сътрудничество - https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

⁵¹ Хаджиниколов, Д. „Кохезионната политика и регионалните различия“, Издание „ЕС на кръстопът“, доклади от международна конференция на катедра, „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Свети Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“, 2014, стр. 124

⁵² Interreg [on line] - https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial/, Accessed on 11.08.2021

⁵³ European commission [online] - https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/. Accessed on 11.08.2021.

деждни енергийни мрежи и широколентов интернет на цялата територия“.⁵⁴ Последниците от изменението на климата и транспортните задръствания не спират в рамките на традиционните административни граници, затова се търсят нови форми на сътрудничество между държавите и регионите в рамките на трансграничното, транснационално сътрудничество и политиката за добросъседство. Не на последно място териториалната кохезия търси нови пътища за развитие на градско-селските връзки. В продължение на пет програмни периода от 1990 година последователно до днес, програма Интеррег финансира изпълнението на различни проекти, чиято цел е да решава именно тези проблеми в Европейския съюз.

Заклучение

След разгледаните аспекти на понятието и видовете кохезия може да се обобщи, че изясняването на теоретичните и правни промени на понятието „кохезия“ се отнасят да целесъобразното и ефективно прилагане на кохезионната политика и с това имат значение за практиката. Актуализацията на нейния понятиен апарат е важна за правилното ѝ прилагане и интерпретация от практикуващите експерти по европейски програми и проекти, така че при подбора на мерки, изборът да е върху тези, които постигат в най-висока степен визията на ЕС за балансирано териториално развитие и целите за растеж и заетост в необлагодетелстваните региони. Освен това, теорията на кохезионната политика е под постоянно въздействие на практиката, поради нейната широкообхватност и голям брой заинтересовани страни от нейното изпълнение. В заключение, днешната теория на кохезионната политика е резултат от предизвикателствата, които е решавала през годините, а те са се увеличавали след всяко разширяване на ЕС, с тях - и опитът от нейното изпълнение.

Библиография

1. American Heritage® Dictionary of the English Language, Fifth Edition. Copyright © 2016 by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company. Published by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company
2. Borschette, A. (1976), *“Extract from the speech made by the second commissioner of Competitiveness & Regional policy, Member of the Commission of the European Communities”* [online] - <http://aei.pitt.edu/10825/1/10825.pdf>.
3. Бонева, С., „Финансиране на политиката за сближаване (2007-2013)“. София : УНСС, „б.г.“

⁵⁴ European commission [online] - https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/. Accessed on 11.08.2021.

4. Cambridge dictionary [online] - <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/economic-convergence>.
5. Collins English Dictionary - Complete and Unabridged, 12th Edition 2014 © HarperCollins Publishers
6. „*Convergence*“. Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, [online] - <https://www.merriam-webster.com/dictionary/convergence>
7. Добрева, М. „*Кохезионната политика на ЕС и публично-частното партньорство (2007-2013)*“, УНСС, (2014)
8. Dictionary.com, [online] - <https://www.dictionary.com/browse/cohesion>.
9. Dictionary of the English Language, American Heritage® Fifth Edition. Copyright © 2016 by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company. Published by Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
10. Dictionary, [online] - <https://www.merriam-webster.com/dictionary/coherence>
11. European Union, [online] - https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-policy.
12. European community (1957), „The Treaty of Rome“
13. European commission [online] - https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/
14. Европейско териториално сътрудничество [online] - https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/
15. German annual of special research, „*Territorial cohesion*“ [on line] - https://books.google.bg/books?id=HiNjU8ozJuEC&printsec=frontcover&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
16. Galor, O. (1996). „*Convergence? Inferences from Theoretical Models*“. The Economic Journal, 106(437), 1056-1069. doi:10.2307/2235378
17. Iancu, A. (2009), „*Real Convergence and Integration*“. Working Papers, No. 090102, Romanian Academy, National Institute for Economic Research, Bucharest
18. Interreg [on line] - https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial/
19. Larsen. C. A. (2015), „*Social cohesion: Definition, measurement and developments*“. Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg University, Denmark.
20. Maastricht Treaty (1992), [online] - https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf.
21. НСИ, Заповед № РД 07-24/17.01.2013 [online] - https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/Classifics/NUTS_2013_BNSI_ORDINANCE.pdf
22. Panie, N. A. (2020), „*Future of cohesion policy after Brexit*“. Theoretical and Applied Economics. Special Issue Volume XXVII. Bucharest Academy of Economic Studies, Romania
23. Петрова, С. „*Българска граматика. Основни правила*“. Skyprint (2004)

24. Single European Act, (1986) [online] - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=BG>.
25. Stanley, D. (2003), „*What do we know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network*“. The Canadian Journal of Sociology / Cahiers Canadiens De Sociologie, 28(1), 5-17. doi:10.2307/3341872
26. Thomson, George (1976) Speech given at the Bank of Athens [online] - <http://aei-dev.library.pitt.edu/10859/1/10859.pdf>.
27. Тълковен речник [online] - <http://talkoven.onlinerechnik.com/duma>
28. University of Cambridge [on-line] - <https://www.english.cam.ac.uk/elor/lo/cohesion/index.html>.
29. OECD [online] - <https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/social-cohesion.htm>
30. World competitiveness center [online] - <https://www.imd.org/research-knowledge/articles/com-april-2014/>.
31. Хаджиниколов, Д. „*Кохезионната политика и регионалните различия*“, Издание „ЕС на кръстопът“, доклади от международна конференция на катедра, „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Свети Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“, (2014).
32. Закон за управление на средствата от ЕСИФ [online] - <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136715858>

Новото европейско научноизследователско пространство: към модел на многостепенно управление

Юмер Когжаюмер

Категра „Европеистика“,
Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Abstract:

The European Research Area, established over 20 years ago, enters a new stage of its development. The initiated changes of the governance model aim to establish a true model of multilevel governance and improve the commitment of the Member States and stakeholders at all levels.

Given the Union's competences in this policy area, the subsidiarity principle and the independence of national research systems and the autonomy of academic organizations, the ERA establishment and implementation remains largely dependent on the Member States.

This report aims to present the research results on the evolution of the European Research Area's governance model.

Въведение

В началото на октомври 2021 г. Европейската комисия (ЕК) представи концепцията за новото ЕНП, която да определи визията за развитието му в контекста на глобалните предизвикателства и европейските приоритети.¹ Постигането на амбициозните цели, обаче, изисква по-голяма ангажираност на държавите членки на всички нива. Настоящият доклад цели да представи резултати от изследване върху процеса на еволюция на модела на управление на ЕНП от неговото създаване.

¹ Европейска комисия (2020), *Съобщение относно „Ново ЕНП за научни изследвания и иновации“*

Възникване на европейската политика в научните изследвания и на многостепенното управление

Началото на европейското сътрудничество в научните изследвания може да се проследи до това на европейските интеграционни процеси. С подписването на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия през 1957 г. се задава правната рамка за такова сътрудничество, макар и сравнително тясно като тематичен обхват. Паралелно с това, сътрудничеството протича активно и на междуправителствено ниво². С течение на времето възниква необходимост от по-ефективна и систематична координация на националните политики и насърчаване на развитието на обща политика в науката и технологиите^{3,4}, потвърдено и от държавните глави / правителствените ръководители през 1972 г.⁵

Впоследствие Съветът създава Комитета за научно-технически изследвания (CREST), който подпомага Комисията и Съвета във формирането и развитието на общата политика в науката и технологиите, координацията на националните политики, съвместното изпълнение на проекти от интерес за Общността, провеждане на консултации със страните членки и други страни и насърчаване на сближаването в нагласите им. Комитетът е съставен от представители на държавите членки и ЕК, като се председателства от Комисията. Услугите на секретариат се предоставят от Генералния секретариат на Съвета. Правилникът за дейността и работната програма се одобряват от Съвета. Комитетът действа по своя инициатива или тази на ЕК, или на Съвета и наследява постигнатото от съществуващата работна група за научна и научно-техническа изследователска политика към Комитета за средносрочна икономическа политика, която се закрива.

Начинът на функциониране на комитета и мястото му в институционалната рамка илюстрира консервативността на държавите членки още през 1974 г., които са предпазливи в своята ангажираност. Две десетилетия по-късно и вследствие на утвърждаването на правната рамка на тази политика с Единния европейски акт Съветът потвърждава статута на CREST като консултативен орган, който има ключова роля в бъдещото управление на ЕНП след неговото създаване⁶.

² Salm, C., Zandstrat, T. (2016) *European Research Area: Cost of Non-Europe Report*, Directorate-General for Parliamentary Research Services, European Parliament, Brussels, c.

³ Вж. EEC Commission (1967), *Tenth General Report on the Activities of the Community*, Brussels, c. 260.

⁴ Вж. ECST, EEC, EURATOM Commission (1970), *Third General Report on the Activities of the Communities 1969*, Brussels and Luxembourg, c. 208.

⁵ Council of the EC (1974), *Resolution on the coordination of national policies and the definition of projects of interest to the Community in the field of science and technology*.

⁶ Council of the EU (1995) *Resolution on Crest*.

Създаване и управление на ЕНП

Въпреки многобройните дейности на европейско ниво през годините, в т.ч. изпълнение на поредица от рамкови програми за научни изследвания, ЕК отбелязва, че не може да се твърди, че има европейска политика за научни изследвания.⁷ Поради това през 2000 г. инициира създаването на европейското научноизследователско пространство, концепцията за което се развива в продължение на близо 30 години.⁸ ЕК посочва необходимостта от по-добра интеграция и „преминаване отвъд настоящата статична структура на „15+1“ към по-динамична конфигурация“ и справяне с „липсата на координация на начина, по който се изпълняват националните и европейски научноизследователски политики“⁹, но не представя изчерпателна дефиниция за ЕНП¹⁰. Европейският съвет насърчава развитието на отворения метод на координация (ОМК) в тази сфера, а ЕНП става част от Лисабонската стратегия¹¹.

Още през 2002 г., обаче, ЕК идентифицира предизвикателствата пред изпълнението на ЕНП – недостатъчно участие на държавите членки¹², а Съветът потвърждава необходимостта от прилагане на ОМК „на базата на съвместни и доброволни усилия и в пълно зачитане на принципа на субсидиарност и независимата роля на националните политики“¹³. Комисията не отчита съществен напредък и през 2005 г., като отбелязва, че подобряването на ефективността на националните научни системи изисква „по-систематично сътрудничество“, реформиране и укрепване като част от националните програми за реформи (НПР) в рамките на обновената Лисабонска стратегия¹⁴, по-късно подкрепено от Съвета¹⁵. Впоследствие Комисията развива системи за мониторинг¹⁶.

Управлението на политика, която десетилетия наред се развива „в изолация“ на национално ниво, без съществено европейско измерение и

⁷ European Commission (2000), *Communication on „Towards a European research area“*

⁸ Reillon, V. (2016), *The European Research Area: Evolving concept, implementation challenges*, Directorate-General for Parliamentary Research Services, European Parliament, Brussels, с. 4

⁹ European Commission (2000), *Communication on „Towards a European research area“*

¹⁰ Вж. ERAC (2011), *Opinion on the development of an ERA Framework*

¹¹ European Council (2000), *Presidency Conclusions*, Lisbon

¹² European Commission (2002), *Communication on „European Research area: Providing new momentum - Strengthening - Reorienting - Opening up new perspectives“*

¹³ Council of EU, (2002), *Conclusions on progress made in the development of the European Research Area (ERA) and on providing it with new momentum*

¹⁴ European Commission, (2005), *Communication on „More Research and Innovation - Investing for Growth and Employment - A Common Approach“*

¹⁵ Council of EU, (2005) *Conclusions on research and innovation, growth and employment*

¹⁶ Reillon, V. (2016), *The European Research Area: Evolving concept, implementation challenges* Directorate-General for Parliamentary Research Services, European Parliament, Brussels, с. 20

твърде ограничено европейско сътрудничество, не среща необходимо нито на ангажираност и амбициозност от страна на всички държави членки в рамките на ОМК, поради което се предприема неговото обвързване с други европейски механизми.

1. Периодът след Договора от Лисабон

През 2008 г. се наблюдава особено висока активност в европейската политика в научните изследвания¹⁷. Съветът дава нов тласък с „Процеса от Любляна“, който цели подобряване на управлението на ЕНП и на свързаните с него инициативи въз основа на дългосрочна концепция, принципи и елементи¹⁸, и подчертава, че координацията и сътрудничеството в ЕНП е „променлива геометрия“ в дух на тясно сътрудничество между държавите членки и Съюза¹⁹. През 2009 г. Съветът приканва бъдещите председателства на Съвета да изготвят и обновяват пътна карта за изпълнение на „Концепция 2020 за ЕНП“²⁰ в тясно сътрудничество с CREST, към който през 2008 г. се създават специфични конфигурации²¹. През същата година Шведското председателство призовава за развитие на нова и всеобхватна управленска структура, способна да се справи с изолирането на политиките една от друга, предполагаща „сделка“ между европейските институции и държавите членки²².

Развитията по отношение на ЕНП след 2008 г. се случват в контекста на Договора от Лисабон. Договорът изяснява компетентността на Съюза в научните изследвания и технологичното развитие като *споделена* с държавите членки и посочва създаването на ЕНП като цел на Съюза и представя възможност за установяване на необходимите мерки в съответствие с обикновената законодателна процедура.

В своя резолюция от 2009 г. Съветът отново отчита необходимостта от по-добро и ефективно управление на ЕНП, при което ЕС и държавите членки да поемат по-активна водеща роля в стратегическото

¹⁷ Вж. The European Commission (2009), *The European Research Area Partnership: 2008 Initiatives*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

¹⁸ Съвет на ЕС (2008), *Заключения относно стартирането на „Процеса от Любляна“ - към цялостно осъществяване на европейското изследователско пространство*

¹⁹ Council of EU (2008), *Conclusions on the definition of a „2020 Vision for the European Research Area“*

²⁰ Съвет на ЕС (2009), *Заключения относно първите стъпки на Процеса от Любляна към осъществяване на Концепция 2020 г. за европейското изследователско пространство*

²¹ Вж. Съвет на ЕС (2008), *Заключения относно съвместното планиране на научните изследвания в Европа в отговор на основните предизвикателства пред обществото* и Съвет на ЕС (2008) *Заключения на Съвета относно европейско партньорство за международно научно и технологично сътрудничество*

²² Presidency of Council of EU (2009), *The Lund Declaration: Europe must focus on the grand challenges of our time*, Lund

разработване на политиките и вземането на решения и да покажат по-силна ангажираност за изпълнението на „Концепция 2020 г. за ЕНП“, като задава опростеността, ефективността и прозрачността като водещи принципи²³.

През 2010 г. мандатът на CREST се променя и се преименува на Комитет за европейското научноизследователско пространство (ERAC), стратегически консултативен орган с главната задача да предоставя на Съвета, Комисията и държавите членки навременна информация по всички въпроси от значение за ЕНП. Променя се и съставът на ERAC – двамата високопоставени представители на всяка държава членка, а зам.-председател се избира сред представителите на държавите членки²⁴. ERAC има и възможност да създава временни *ad hoc* работни групи със специфичен мандат. По този начин ERAC се превръща в ключова структура в модела на управление на ЕНП и все повече се разпознава като основния двигател и форум.

Десет години след създаването на ЕНП управлението и изпълнението му продължават да бъдат поводи за критика²⁵, макар и да се наблюдават частични успехи²⁶. През 2010 г. Комисията отбелязва отново, че националните системи работят некоординирано, а европейското им измерение е маргинално и предлага Съветът да има ролята да наблюдава напредъка на държавите членки по реформите като част от „Европейския семестър“, а напредъкът на „Съюза за иновации“, от който ЕНП е важна част, да се наблюдава от Европейския съвет²⁷. По този начин моделът на управление на ЕНП става все по-структуриран, а ролята и отговорността на Съвета и държавите членки се увеличава, което цели да насърчи тяхната ангажираност, въвеждайки високопоставени представители от националните администрации в ERAC.

В края на 2011 г. ERAC потвърждава, че използването на законодателни процедури за агресиване на пречките пред ЕНП не се подкрепя от държавите членки²⁸, като същевременно се отчита и напредък от 2000 г., постигнат чрез изпълнението на последователните рамкови програми, ОМК и повишената политическа ангажираност чрез парт-

²³ Съвет на ЕС (2009), *Резолюция относно по-доброто управление на Европейското изследователско пространство*

²⁴ Съвет на ЕС (2010), *Резолюция на Съвета относно новите процеси в управлението на европейското научноизследователско пространство*

²⁵ Вж. Белгийско председателство на Съвета на ЕС (2010), *Доклад за напредъка относно изграждането на европейско научноизследователско пространство: Укрепване на ерата на знанието*

²⁶ Вж. ERAC (2011), *Opinion on the development of an ERA Framework*

²⁷ Европейска комисия (2010), *Съобщение относно „Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“ Съюз за иновации“*

²⁸ ERAC (2011), *Opinion on the development of an ERA Framework*

нърството между държавите членки и Комисията след 2008 г.²⁹ ЕК също разглежда възможността за законодателни инициативи, като заключава, че държавите членки предпочитат „мек“ и доброволен подход³⁰, и определя отново, че напредъкът в различните области на ЕНП и в различните държави членки е неравномерен³¹. Вследствие на това ЕК иницира развитието на механизма за мониторинг и представя оценка на напредъка пред Съвета и Европейския парламент, като консултацията с държавите членки се осъществява посредством ERAC.

Съветът приканва държавите членки да набележат необходимите национални реформи и действия и да ги представят в докладите си за националните мерки в областта на ЕНП и при целесъобразност в НПР, като доизграждането му изисква наблюдение на напредъка в тясна връзка с Европейския семестър, както и контрол на по-високо ниво от страна на Съвета³².

През 2013 г. Комисията публикува първия доклад за напредъка на ЕНП³³, в отговор на който Съветът потвърждава, че възможността за законодателни инициативи следва да се използва само „в краен случай“³⁴. През 2015 г. Съветът приема пътна карта за ЕНП (2015 - 2020 г.) по предложение на ERAC, като от държавите членки се очаква да включат изпълнението на тази пътна карта в свои национални планове за действие³⁵. В същото време отново се иницират промени в мандата на ERAC, който вече се съпредседателства от Комисията и представител на държава членка и по възможност заседава на ниво генерални директори³⁶, а по-късно и на мандата на негови тематични състави³⁷.

²⁹ Вж. The European Commission (2009), *The European Research Area Partnership: 2008 Initiatives*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

³⁰ The European Commission (2012), *Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions: A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth*

³¹ Европейска комисия (2012), *Съобщение относно „Засилено партньорство в рамките на европейското научноизследователско пространство за върхови постижения и растеж“*

³² Съвет на ЕС (2012), *Заключения относно засилено партньорство в рамките на европейското научноизследователско пространство за върхови постижения и растеж*

³³ ЕК публикува доклади за напредъка и през 2014, 2016 и 2018 г., като след 2016 г. напредъкът се измерва на ниво държави членки.

³⁴ Съвет на ЕС (2014), *Заключения относно доклада на Комисията за напредъка в областта на европейското научноизследователско пространство (ЕНП) през 2013 година*

³⁵ Съвета на ЕС (2015), *Заключения относно пътната карта за европейското научноизследователско пространство за периода 2015-2020 г.*

³⁶ Съвета на ЕС (2015), *Заключения относно прегледа на консултативната структура на европейското научноизследователско пространство*

³⁷ Вж. Council of EU (2016), *Revised Mandate for SFIC (Strategic Forum for International S&T Cooperation)*, и Council of EU, (2016), *Revised mandate for GPC (the High Level Group on Joint Programming)*

Въпреки тези развития се отчита забавяне в изпълнението на ЕНП в периода след 2015 г.³⁸ През 2018 г. Съветът потвърждава ключовата роля на ERAC, близкото партньорство между държавите членки и Комисията в укрепването на ЕНП и на националните планове за действие относно ЕНП.

2. Към модел на многостепенно управление

В резултат на натрупания досега опит през 2020 г. Комисията предлага съществена промяна в модела на управление на ЕНП, основните елементи от който са: (1) Пактът за научни изследвания и иновации на Европа, който установява целите, ценностите, принципите и приоритетните области на ЕНП, и (2) Форумът за преход на ЕНП като нова структура на оперативно ниво³⁹, а в края на годината Съветът приветства предложението на ЕК и утвърждава основните принципи при разработването на модела за управление⁴⁰.

В изпълнение на това ЕК представя предложение за Препоръка на Съвета за пакт, определящ ЕНП като инициатива за многостепенно управление⁴¹. В същото време Съветът обсъжда управлението на ЕНП⁴² и предстои да приеме Заключения за бъдещото управление на ЕНП⁴³, с което се цели ясно утвърждаване на управленска архитектура, в която по недвусмислен начин да се установят ролите и отговорностите на въвлечените институции и органи с цел гарантиране на ефективността и ефикасността на управлението, вкл. чрез промени в мандата на ERAC и на неговото управление, в което ще се въвлекат и представители на държавите, председателстващи Съвета.⁴⁴

Въвличане на представители на страната - председател на Съвета, се очаква и в управлението на форума, който отговаря за дизайна и координацията на изпълнението на политическия план на ЕНП (ERA Policy Agenda) съвместно с ЕК на оперативно ниво.

³⁸ Европейска комисия (2019), *Съобщение относно „Доклад относно Европейското научно-изследователско пространство: заедно в изграждането на Европа на научните изследвания и иновациите“*

³⁹ Европейска комисия (2020), *Съобщение относно „Ново ЕНП за научни изследвания и иновации“*

⁴⁰ Съвет на ЕС (2020), *Заключения относно новото европейско научноизследователско пространство*

⁴¹ Европейска комисия (2021), *Съобщение относно предложението за Препоръка на Съвета относно Пакт за научни изследвания и иновации в Европа*

⁴² Presidency of Council of EU (2021), *Presidency note on „Governance and implementation of the European Research Area“*

⁴³ Council of EU (2021), *Draft Conclusions on the future governance of the European Research Area*

⁴⁴ Препоръката на Съвета и Заключенията на Съвета се очаква да бъдат приети на заседанието на Съвета на ЕС на 26.11.2021 г.

3. Заключение

ЕНП преминава през периоди на висока и ниска политическа ангажираност и амбициозност, което пряко рефлектира върху неговото изпълнение. Предвид частичните и неравномерни успехи се предприема последователното въвеждане на нови елементи и механизми в управлението му, целящи повишаване на ангажираността на държавите членки на всички нива. Управлението на ЕНП се развива към все по-структуриран модел, базиран на ОМК и обвързан и с други инструменти и зависещ на практика напълно от държавите членки. Той се определя като систематично сътрудничество между държавите членки, Съвета и Европейската комисия⁴⁵, целящ осигуряване на координация при определянето и изпълнението на европейските приоритети, кохерентност между националните политики, инициативи и системи съгласно принципа на субсидиарност и имайки предвид автономията на националните финансиращи органи и на академичните организации в Съюза. Този модел на управление търпи развитие в контекста на общоевропейските приоритети и инициативи, в т.ч. Лисабонската стратегия и стратегия „Европа 2020“, чието обвързване с ЕНП води до въвеждане и на Европейския съвет, и текущата политическа ангажираност и амбиции.

На базата на научените уроци в дългосгодишното изпълнение на ЕНП и предвид новите предизвикателства пред социално-икономическото развитие на Съюза Комисията и Съветът предприемат поредица от инициативи в периода 2019 - 2021 г., възползвайки се от натрупания моментум, за да установят ясна рамка за управление на ЕНП – реално многостепенно управление, което се очаква да доведе до много по-ефективно, ефикасно изпълнение и координация на европейската политика в научните изследвания и иновациите.

Библиография:

1. Съвет на ЕС (2010), *Доклад за напредъка относно изграждането на европейско научноизследователско пространство: Укрепване на ерата на знанието*
2. Европейска комисия (2010), *Съобщение относно „Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“ Съюз за иновации“*
3. Европейска комисия (2012), *Съобщение относно „Засилено партньорство в рамките на европейското научноизследователско пространство за върхови постижения и растеж“*

⁴⁵ European Commission (2020), *Staff Working Document: Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A new ERA for Research and Innovation*, стр. 94

4. Европейска комисия (2020), *Съобщение относно „Ново ЕНП за научни изследвания и иновации“*
5. Европейска комисия (2021), *Съобщение относно предложението за Препоръка на Съвета относно Пакт за научни изследвания и иновации в Европа*
6. Европейска комисия (2019), *Съобщение относно „Доклад относно Европейското научноизследователско пространство: заедно в изграждането на Европа на научните изследвания и иновациите“*
7. Европейска комисия (2020), *Съобщение относно „Ново ЕНП за научни изследвания и иновации“*
8. Съвет на ЕС (2008), *Заклучения относно европейско партньорство за международно научно и технологично сътрудничество*
9. Съвет на ЕС (2008), *Заклучения относно стартирането на „Процеса от Любляна“ - към цялостно осъществяване на европейското изследователско пространство*
10. Съвет на ЕС (2008), *Заклучения относно съвместното планиране на научните изследвания в Европа в отговор на основните предизвикателства пред обществото*
11. Съвет на ЕС (2009), *Заклучения относно първите стъпки на Процеса от Любляна към осъществяване на Концепция 2020 г. за европейското изследователско пространство*
12. Съвет на ЕС (2009), *Резолюция относно по-доброто управление на Европейското изследователско пространство*
13. Съвет на ЕС (2010), *Резолюция относно новите процеси в управлението на европейското научноизследователско пространство*
14. Съвет на ЕС (2012), *Заклучения относно засилено партньорство в рамките на европейското научноизследователско пространство за върхови постижения и растеж*
15. Съвет на ЕС (2014), *Заклучения относно доклада на Комисията за напредъка в областта на европейското научноизследователско пространство (ЕНП) през 2013 година*
16. Съвет на ЕС (2020), *Заклучения относно новото европейско научноизследователско пространство*
17. Съвет на ЕС (2015), *Заклучения относно прегледа на консултативната структура на европейското научноизследователско пространство*
18. Съвет на ЕС (2015), *Заклучения относно пътната карта за европейското научноизследователско пространство за периода 2015-2020 г.*
19. Council of EU (2002), *Conclusions on progress made in the development of the European Research Area (ERA) and on providing it with new momentum*
20. Council of EU (2005), *Conclusions on research and innovation, growth and employment*

21. Council of EU (2008), *Conclusions on the definition of a „2020 Vision for the European Research Area“*
22. Council of EU (2016), *Revised Mandate for SFIC (Strategic Forum for International S&T Cooperation)*
23. Council of EU (2016), *Revised mandate for GPC (the High Level Group on Joint Programming)*
24. Council of EU (2021), *Draft Conclusions on the future governance of the European Research Area*
25. Council of the EC (1974), *Resolution on the coordination of national policies and the definition of projects of interest to the Community in the field of science and technology*
26. Council of the EU (1995), *Resolution on CREST*
27. ECST, EEC, EURATOM Commission (1970), *Third General Report on the Activities of the Communities 1969, Brussels and Luxembourg*
28. EEC Commission (1967), *Tenth General Report on the Activities of the Community, Brussels*
29. ERAC (2011), *Opinion on the development of an ERA Framework*
30. European Commission (2000), *Communication on „Towards a European research area“*
31. European Commission (2002), *Communication on „European Research area: Providing new momentum - Strengthening - Reorienting - Opening up new perspectives“*
32. European Commission (2005), *Communication on „More Research and Innovation - Investing for Growth and Employment - A Common Approach“*
33. European Commission (2020), *SWD: Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A new ERA for Research and Innovation*
34. European Council (2000), *Presidency Conclusions, Lisbon*
35. Presidency of Council of EU (2009), *The Lund Declaration: Europe must focus on the grand challenges of our time, Lund*
36. Presidency of Council of EU (2021), *Presidency note on „Governance and implementation of the European Research Area“*
37. Reillon, V. (2016), *The European Research Area: Evolving concept, implementation challenges Directorate-General for Parliamentary Research Services, European Parliament, Brussels*
38. Reillon, V. (2016), *The European Research Area: Evolving concept, implementation challenges, Directorate-General for Parliamentary Research Services, European Parliament, Brussels*

39. Salm, C., Zandstrat, T. (2016), *European Research Area: Cost of Non-Europe Report*, Directorate-General for Parliamentary Research Services, European Parliament, Brussels
40. The European Commission (2009), *The European Research Area Partnership: 2008 Initiatives*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
41. The European Commission (2012), *SWD: Impact Assessment accompanying the Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions: A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth*

Ефективност на инструмента за саморегулация на дезинформацията в ЕС

Мария Юркова

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

Abstract

EU counter-disinformation policy is becoming increasingly comprehensive. The EU is currently focusing on co-regulation in the area. On one hand, the EU is preparing legislation - the Digital Services Act. On the other hand, the self-regulatory instrument, Code of Practice on disinformation, has been in place for several years now and it is still evolving.

The main purpose of this report is to examine the effectiveness of disinformation self-regulatory instrument in the EU. This paper argues that despite the Code of Practice has proven to be a very valuable instrument in the process of finding the right approach to disinformation, it still not able to ensure significantly greater transparency and accountability of platforms' policies on disinformation and this reduces its beneficial effect, and leads the need to establish an appropriate monitoring mechanism on the Code itself.

Key words: Disinformation, self-regulation instrument, Code of practice, EU, monitoring

Въведение

Европейската комисия (ЕК) предприе нови стъпки към промяна на избрания първоначален курс за справяне с дезинформацията онлайн. По пътя от саморегулация в посока въвеждане на регулация и създаване на нов модел на корегулация в областта или т.нар. двойна предпазна мрежа, Кодексът за поведение се превърна в основен стълб на стратегията на Европейския съюз (ЕС) за борба с онлайн дезинформацията. Кодексът е в основата на саморегулацията, въведена на равнище ЕС, и ключов инструмент за наблюдение на действията на онлайн платформите по темата.

Настоящият текст, използвайки научни методи като анализ и синтез на информация, си поставя за основна цел да изследва ефектив-

ността на инструмента за саморегулация на дезинформацията в ЕС, като се опитва да аргументира тезата, че въпреки че Кодексът на поведението се е доказал като много ценен инструмент в процеса на намиране на правилния подход към дезинформацията, той все още не е в състояние да осигури значително по-голяма прозрачност и отчетност на политиките на платформите спрямо дезинформация и това намалява позитивния ефект от разглеждания инструмент и нещо повече – налага създаването на ефективен модел за мониторинг върху самия Кодекс на поведение, който сам по себе си играе ролята на механизъм за наблюдение на действията на основните играчи спрямо борбата с дезинформацията.

Саморегулация под наблюдение и с условност спрямо крайния успех

На 26 април 2018 г. ЕК публикува Съобщение¹ със заглавие „*Справяне с онлайн дезинформацията: европейския подход*“, което се превръща в ключов документ за разбирането на европейския модел² по темата и в отправна точка за надграждане.

Основният практически резултат от Съобщението е инструмент за саморегулация³, наречен Кодекс за поведение във връзка с дезинформация. Той е изготвен от работната група, състояща се, от една страна, от онлайн платформи, рекламодатели и рекламната индустрия и Европейския орган за саморегулиране на рекламата, и от друга страна, от т.нар. Sounding board на Форума на заинтересованите страни за дезинформация онлайн, съставен от учени, медици, неправителствени организации, потребителски организации, журналисти и организации за проверка на факти, т.нар. fact-checkers.

Кодексът е одобрен и впоследствие подписан от онлайн платформите Facebook, Google, Twitter и Mozilla, както и от рекламодателите и рекламната индустрия и е представен на ЕК през октомври 2018 г. По-късно към саморегулаторния инструмент се присъединяват Microsoft – през май 2019 г., Kreativitet & Kommunikation и Goldbach Audience (Швейцария) AG – през януари 2020 г., TikTok – през юни 2020 г. Подписалите страни представят свои пътни карти за изпълнение, които съдържат конкретни действия, демонстриращи готовността им да разширят

¹ European Commission. COM(2018) 236 final. *Tackling online disinformation: a European Approach*.

² Nenadić, I. (2019), *Unpacking the „European approach“ to tackling challenges of disinformation and political manipulation*. In: Internet Policy Review №4

³ Европейският съюз разглежда саморегулацията като „*вид доброволна инициатива, която позволява на икономическите оператори, социалните партньори, неправителствените организации или асоциации да приемат общи насоки помежду си и за себе си. Те са отговорни за разработването, мониторинга, спазването и прилагането на тези насоки*“.

инструментите си срещу дезинформацията във всички държави на ЕС.

Още при създаването на Кодекса, обаче, т.нар. Sounding board представя критичен поглед върху съдържанието му, като посочва, че той „не съдържа ясни ангажменти“ от страна на платформите, „няма измерими цели“ и „няма инструмент за спазване или прилагане“⁴. В тази връзка ЕК още тогава обяснява, че вижда Кодекса като преходна мярка, при която на частните участници е поверено да повишат прозрачността и доверието в информационната среда онлайн.

В зависимост от оценката на тяхното представяне през първите дванадесет месеца, ЕК посочва, че следва да определи по-нататъшните стъпки, включително възможността за приемане на регулаторни мерки⁵. Това е посочено в заключението на доклада на Комисията до ЕП, Европейския съвет, Съвета на ЕС, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на Съобщението „Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн“, което придружава съвместното съобщение „План за действие за борба с дезинформацията“⁶ от декември 2018 година.

Реално Кодексът, който служи и като инструмент за наблюдение на мерките, предприети от подписалите го, се въвежда с условието, че ако не постигне в достатъчна степен целите, за които е създаден, то това ще е сигнал за ЕС, че трябва да се избере по-твърд подход, а именно да се предложат и законодателни промени.

Същност на кодекса

Кодексът за поведение е по същество предизвикана саморегулация. Предвид времето на създаването му, той е насочен първоначално към борба с дезинформацията в рамките на предизборната кампания за членове на ЕП през май 2019 г. Кодексът определя три основни направления, по които да бъдат взети мерки от платформите – дезинформация, политическа реклама и източник на рекламата.

По отношение на дезинформацията Кодексът трябва да следи за ограничаване стимулите за рекламиране и осигуряване на приходи за акаунти и уебсайтове, които постоянно представят невярна информация за себе си, за намаляване на злоупотребата с автоматизирани ботове, за внедряване на рейтингови системи, вкл. за надеждност и система за отчитане и за невярно съдържание; за инвестиране в тех-

⁴ The Sounding Board's unanimous final opinion on the so-called code of practice, (2018)

⁵ European Commission. COM(2018)794 finale. Report on the implementation of the Communication „Tackling online disinformation: a European Approach“.

⁶ European Commission. JOIN(2018) 36 final. Action Plan against Disinformation.

нологии с цел даване на приоритет на автентични, авторитетни и качествени комуникационни канали и за допълнителни ресурси, свързани с това потребителите да разпознават дезинформацията и по този начин да се ограничи разпространението на фалшиви новини⁷.

Онлайн платформите и търговските асоциации, представляващи рекламния сектор, представят своите първи доклади по Кодекса през януари 2019 г. Публикувани са докладите на Google, Facebook, Twitter, Mozilla, Европейската асоциация на комуникационните агенции, Бюрото за интерактивна реклама в Европа и на Световната федерация на рекламодателите. В тях са посочени състоянието на мерките, предприети за спазване на ангажиментите им по Кодекса, като по своята същност докладите служат като инструменти за наблюдение и предоставяне на отчетност на действията за противодействие на дезинформацията на подписалите страни.

Мониторинг и оценка на прилагането му

В периода януари - май 2019 г. ЕК извършва целенасочен мониторинг на изпълнението на ангажиментите от Facebook, Google и Twitter, като слага основен акцент върху ограничаване на дезинформацията във връзка с изборите за Европейски парламент от май 2019 г.

Годишният доклад за самооценка на подписалите страни е публикуван през октомври 2019 г. Самооценките⁸ показват усилията, които подписалите страни са положили, за да изпълнят ангажиментите си. В изявлението относно първите годишни доклади за самооценка, Комисията в типичния за институцията технократски стил признава, че е „*постигнат известен, но не и задоволителен напредък*“. По отношение на степеня на постигане на целите на Кодекса, ЕК посочва, че той варира много между подписалите го страни. Отново там се посочва, че докладите в малка степен дават информация за действителното въздействие на мерките за саморегулиране, предприети през последната година, като ЕК признава, че същото се отнася и по отношение на механизмите за независим контрол.

Други изследвания също показват, че платформите не са изпълнили искането за предоставяне на достъп до цялостната база данни, с което ограничават възможността за анализ. Например Европейската група на регулаторите за аудиовизуални медийни услуги (ERGA) също наблюдава изпълнението на ангажиментите, поети от технологичните компании, в част от държавите членки и заключава, че прозрачност-

⁷ Nenadić, I. (2019) *Unpacking the „European approach“ to tackling challenges of disinformation and political manipulation*. In: Internet Policy Review №4

⁸ European commission (2019), *Annual self-assessment reports of signatories to the Code of Practice on Disinformation 2019*.

та „представлява значително ограничение за процеса на мониториране“⁹, а това води и до трудност за даване на адекватни заключения. Въпросът за липсата на прозрачност на вътрешните операции и процесите на вземане на решения на платформите остава и представлява основен риск пред успеха на саморегулацията. Ако платформите не подлежат на задълбочен обществен одит, тогава адекватната оценка на ефективността на прилагането, когато става въпрос за саморегулиране, става невъзможна¹⁰.

Въпреки тези констатации при самооценката, е важно да се отбележи, че изборите за ЕП през май 2019 г. отчитат общо най-високия процент на избирателна активност (50,95%) сред държавите членки от 1994 г. насам и като цяло действията, предприети на ниво ЕС, спомагат за ограничаване на влиянието на дезинформацията в изборния процес в държавите членки.

След годишните самооценки на работата на платформите излиза и оценка на Кодекса, която е извършена в изпълнение на Плана за борба с дезинформация, който задължава Комисията да извърши цялостна оценка на Кодекса след изтичане на едногодишното му прилагане. Документът¹¹ предоставя преглед и оценка на изпълнението и ефективността на ангажиментите, поети от платформите и другите, които са подписали Кодекса. Оценката посочва позитивното влияние на саморегулаторния инструмент, като я отличава като първата подобна стъпка в света. Високо е оценена стойността на Кодекса в посока по-голяма прозрачност и отчетност на политиките на платформите за дезинформация и насърчаване на диалога между съответните заинтересовани страни.

Допълнително ЕК дава позитивна оценка и на факта, че Кодексът предизвиква конкретни действия, промени в политиката и въвеждане на нови механизми от съответните заинтересовани страни, насочени към противодействие на дезинформацията. По отношение на политиките, въведени от подписалите кодекса, ЕК посочва и направленията, в които има предприети стъпки.

Те са обобщени по следния начин: „намаляване на възможностите за рекламни позиции и икономически стимули за участниците, които разпространяват дезинформация онлайн; повишаване на прозрачността на политическата реклама, чрез отбелязване на политически реклами и предоставяне на хранилища за търсене на такива реклами;

⁹ European Regulators Group for Audiovisual Media Services. (2019). *Report of the activities carried out to assist the European Commission in the intermediate monitoring of the Code of practice on disinformation*.

¹⁰ Nenadić, I. (2019) *Unpacking the „European approach“ to tackling challenges of disinformation and political manipulation*. In: Internet Policy Review №4

¹¹ European Commission. SWD (2020)180 Final. *Assessment of the Code of Practice on Disinformation*.

предприемане на действия срещу и разкриване на информация за използването на манипулативни техники от злонамерени участници в услугите на съответната платформа, за изкуствено стимулиране на разпространението на информация онлайн и позволяване на някои фалшиви разкази да станат вирални, или както е по-коректно да се преведе на български – вирусни; създаване на технологични функции, които дават предимство на достоверната информация, така че потребителите да имат повече инструменти за критична оценка на съдържанието, до което имат достъп онлайн, и участие в съвместни дейности с организации за проверка на факти и изследователската общност, включително инициативи за медийна грамотност.¹²

Документът все пак посочва, че Кодексът следва да бъде допълнително подобрен, за да функционира ефективно. Има и препоръки по отношение на разширяване на обхвата на подписалите Кодекса, особено в посока на заинтересовани страни от рекламния сектор. Също така е констатирана липсата на достъп до данни, позволяваща независима оценка на възникващите тенденции и заплахи, породени от онлайн дезинформация, която е и основна критика на изследователите в областта. В тази връзка се препоръчва по-структуриран модел за сътрудничество между платформите и изследователската общност.

ЕК посочва още, че *„продължава трудно да се оценява точно навременността, всеобхватността и въздействието на действията на платформите“*. Комисията също така идентифицира необходимостта от *„общо споделени дефиниции, по-ясни процедури, по-прецизни и по-всеобхватни ангажименти, както и прозрачни ключови показатели за изпълнение и подходящ мониторинг“*.

Създаването на общи показатели с цел унифициран мониторинг на изпълнението на Кодекса също се превръща в трудност само по себе си – в зависимост от функционалностите им, всички платформи имат своите цели и няма как техните специфики да бъдат пренебрегнати при формулирането на едни уеднаквени индикатори. В тази връзка ЕК предлага два типа индикатори: 1) „структурни“ показатели, измерващи общите резултати за кодекса като цяло, разпространението на дезинформацията онлайн и въздействието на инструмента. Те помагат да се следи, на общо ниво, дали дезинформацията се увеличава, достоянства или намалява и 2) персонализирани индикатори за „ниво на услугата“, разбити по стълбове, за измерване на резултатите за борбата с дезинформацията на всяка отделна платформа или страна.

Вследствие е предложена и Програмата за наблюдение на дезинформацията около Ковид-19, предвидена в Съвместно съобщение „Борба

¹² European Commission (2020). *Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement*.

с дезинформацията за Ковид-19: боравене с точни факти“¹³ от юни 2020 г. Предложението служи и като тест за един такъв подход.

Програмата за наблюдение и отчитане включва, първо, базова информация за политиките и процедурите, които платформите са въвели до 31 юли 2020 г. от началото на пандемията Ковид-19 в Европа и второ, изготвяне на доклади по специфични показатели, по които платформите да отчитат ефективността и въздействието на техните политики при ограничаване на дезинформацията, свързана с пандемията. Показателите са разпределени в четири основни направления: инициативи за популяризиране на качествено и авторитетно съдържание на равнище ЕС и в държавите членки; инициативи и инструменти за подобряване информираността на потребителите; информация за манипулативно поведение на техните услуги и данни за рекламата, свързана с дезинформация по темата Ковид-19 в техните услуги и на уебсайтове на трети страни.

Въпреки напредъка вследствие работата на Кодекса, постоянстващи са проблемите като липса на данни на ниво държави на ЕС; ограничен брой на подписаните кодекси¹⁴; различия в качеството и степента на докладване, тъй като отчетите на подписаните кодекси са трудно сравними и по дължина, и по същество и се наблюдава неравномерен напредък и липса на прозрачност по отношение изпълнението на поетите ангажменти; липса на измерими показатели спрямо заложените цели; недостатъчно покритие на проверено съдържание и монетаризиране на дезинформацията, което се изразява в това, че продължава да има реклама в съдържание, което включва дезинформация и конспиративни теории. Описаните по-горе проблеми показват, че онлайн платформите и към момента не носят отговорност за своите действия и ролята си в активното справяне с дезинформацията, но все пак се отчитат значителни резултати в рамките на ЕС.

Успехи и ограничения на прилагането: различия в държавите на ЕС

През септември 2020 г. ЕК публикува базовите доклади на Facebook, Google, Microsoft, TikTok, Twitter и Mozilla. Камо цяло те показват увеличаване на усилията на платформите в сравнение с действията, предприети през първата година от изпълнението на кодекса. Подобрена

¹³ European Commission. JOIN(2020) 8 final. *Tackling COVID-19 disinformation - Getting the facts right*.

¹⁴ В списъка с нови актьори, проявили желание да подпишат кодекса, се включват онлайн видео платформи като Vimeo, нови видове социални мрежи като Clubhouse, доставчици на рекламни технологии като DoubleVerify, както и организации, които предоставят специфичен опит и технически решения за борба с дезинформацията като Avaaz, Globsec, Logically, NewsGuard и WhoTargetsMe.

е видимостта на авторитетни източници, като по отношение на Ковид-19, в зависимост от дейността на съответната платформа, е давано по-голямо предимство на информацията, произлизаща от Световната здравна организация и националните здравни организации. Разработени са нови инструменти и услуги с цел улесняване достъпа до надеждна информация, свързана с развитието на кризата, но е важно да се отбележи, че някои от тези продукти или услуги не са въведени във всички страни от ЕС, което допълнително води до разделителни линии по отношение степента на противодействие на дезинформацията в различните държави.

В докладите платформите твърдят, че са предприели действия срещу огромно количество съдържание с невярна или подвеждаща информация чрез понижаване или премахване на съдържание, което може да причини физическа вреда или да увреди политиките на общественото здраве. Платформите посочват в своите доклади, че въпреки голямото количество съдържание с невярна информация, свързана с Ковид-19, те не откриват координирани операции по дезинформация със специфичен акцент върху Ковид-19, изпълнявани в рамките на предоставяните от тях услуги. Като тук има акцент повече от гледна точка на дезинформационните кампании от трети страни, отколкото към дезинформацията в нейната цялост. В допълнение в докладите се подчертава, че са предприети решителни действия за ограничаване на потока на реклами, идващи от уебсайтове на трети страни, свързани с дезинформацията относно Ковид-19.

Докладите съдържат и количествени данни, които имат за цел да покажат въздействието на тези политики. И въпреки резултатите, които те демонстрират, се наблюдават големи различия в държавите - членки на Съюза. Наблюдава се тенденция платформите да се концентрират върху големите пазари в Европа. Например е посочено, че информационната страница на Tiktok за COVID-19 е посещена над 52 милиона пъти на техните пет основни европейски пазара (Великобритания, Германия, Франция, Италия и Испания) до юли 2020 г. Информационният център на Facebook и Instagram във връзка с пандемията работи във всички държави членки, като е насочил до юли 2020 г. над 2 милиарда души в световен мащаб към ресурси от СЗО и други здравни органи, а над 600 милиона души са кликнули, за да научат повече, но няма данни за влиянието му върху отделните държави.

Facebook финансира проекти в различни държави от ЕС с цел намаляване на дезинформацията във връзка с Ковид-19, но това не е факт във всички страни от Съюза и принципът как са избрани е неясен и непрозрачен, като може само да се предполага, че платформите насочват повече ресурс за противодействие на явлението на по-големите за тях пазари. Facebook е почти една седмица по-бавен за маркиране на фалшиво съдържание, което не е на английски език. Отбелязването

на фалшиво съдържание на английски език отнема 24 дни, докато ако е на друг голям европейски език – 30 дни¹⁵. На база на данните и направените заключения, може да се прогнозира, че скоростта по отношение на маркирането на фалшиво съдържание от страна на Facebook в страни като България или например още по-малки би била още по-бавна и съответно би засягала и доста по-малък сегмент от дезинформационното съдържание.

От Кодекс на практиките към Кодекс на поведението

Информацията и констатациите, изложени в оценката за първата година на Кодекса са подкрепени и от последяващите действия на Комисията, които включват Съобщение относно Плана за действие за европейската демокрация¹⁶, предложения за Законодателен акт за цифровите услуги (DSA) на ЕП и Съвета на ЕС и за изменение на Директива 2000/31/ЕО¹⁷ и за Законодателен акт за цифровите пазари (DMA)¹⁸ и Съобщението с Насоки за подсилване на Кодекса за поведение. Целият комплект от мерки от 2020 г. наистина се опитва да покаже един по-всеобхватен подход към дезинформацията, който ЕК посочва още през 2018 г., че цели, но от друга страна, точното му прилагане поражда своите съмнения и нужда от допълнителни дискусии в целия ЕС и с всички заинтересовани страни. Въпреки динамиката в тази сфера, саморегулацията продължава да бъде най-предпочитания от технологичните компании подход за борба с дезинформацията. Рекламният бизнес модел на плащане, при който рекламодателите се таксуват само при щракване върху дадена страница, гарантира, че социалните медии нямат интерес да бъдат защитници на публичния интерес, защото той е в противовес на техния финансов такъв¹⁹. Именно затова Насоките към Кодекса в ЕС са в посока на демонетизиране на рекламата²⁰.

¹⁵ Left Behind: How Facebook is neglecting Europe's infodemic. AVAAZ. (2021)

¹⁶ European Commission. COM(2020) 790 final. *On the European democracy action plan*.

¹⁷ European Commission. COM(2020) 825 final. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*.

¹⁸ European Commission. COM(2020) 842 final. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*.

¹⁹ Теза, която застъпи и бившата служителка на Facebook Франсис Хоугън, чиито разкрития поставят допълнителни съмнения върху ефективността на корпоративното саморегулиране в рамките на обществено изслушване в ЕП на 8 ноември 2021 г.

²⁰ Юркова, М. (2021), *ЕС в процес на търсене на решения за справяне с дезинформацията онлайн - възможни подходи*, В. Сборник с доклади. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.

Съобщението на ЕК относно Насоки за подсилване на Кодекса за поведение от 26 май 2021 година има няколко основни цели. Първо, да се разшири обхватът на Кодекса. Второ, да се постигне демонетизация на съдържанието с фалшива информация, тоест да се осъществява по-строг контрол върху рекламите, които се предлагат в източници на дезинформационно съдържание или конспиративни теории. Трето, прозрачност по отношение на политическата реклама. Четвърто, подсилване на интегритета и почтеността на услугите за борба с манипулативно поведение. Пето, овластяване на потребителите. Шесто, осигуряване достъп до данни и овластяване на изследователите и организациите за проверка на факти. Седмо, ефективни критерии и подсилване мониторинга на Кодекса. Осмо, създаване на център за прозрачност и постоянна работна група.

Законодателният акт за цифровите услуги и Насоките за подсилване на Кодекса се допълват и следва да се гледат заедно, защото са контекстуално свързани. Насоките до голяма степен допълват предложенията в Законодателния акт за цифровите услуги, като реално имат за цел да развият съществуващия Code of practice в истински Кодекс на поведение (Code of conduct)²¹. В тази връзка към момента се очаква подписалите страни да представят на Комисията първи проект на укрепване на Кодекса, който да бъде окончателно изработен до края на 2021 г.

Въпреки първоначалните задръжки, през 2020 г. ЕК се обявява за въвеждане на законодателство в областта, с което представя своето предложение за един подход, основан на корегулация или т.нар. двойна предпазна мрежа, което от своя страна отваря много въпроси за дискусии и позволява набелязване на конкретни проблеми, чиито отговори и решения ще се търсят на ниво ЕС занапред, а укрепването на Кодекса предлага ранна възможност на заинтересованите страни да разработят подхождащи мерки.

Заклучение

Към момента ЕС се позиционира като първия глобален играч, който се опитва да постигне баланс между защитата на свободата на изразяване и ограничаването на умишленото разпространение на вредна дезинформация. Кодексът на поведение не само обвързва подписалите го с изпълнение на определени ангажменти, но се превръща и в основния инструмент за наблюдение на действията за борба с дезинформацията на онлайн платформите и търговските асоциации, представляващи рекламния сектор. Спорег доклада на Сметната палата на ЕС Кодек-

²¹ Въпреки че на български език Code of practice се превежда, вкл. в официални документи, като Кодекс на поведението, то между Code of practice и Code of conduct има известни разлики.

съм на поведение „накара онлайн платформите да заемат позиция срещу дезинформацията, но не ги направи отговорни“²². Анализът на Сметната палата отчита, че Кодексът предоставя рамка за взаимодействие на ЕК с платформите, но този инструмент има своята ограничена ефективност.

Оценена е стойността на инструментите за мониторинг в рамките на саморегулацията на ниво ЕС в посока по-голяма прозрачност и отчетност на политиките на платформите за дезинформация и насърчаване на диалога между съответните заинтересовани страни. Действията на наднационално ниво предизвикват и конкретни стъпки като промени в политиката и въвеждане на нови механизми от съответните заинтересовани страни, насочени към противодействие на дезинформацията. Влизането в сила на новите предложения на ЕК също се очаква да засилят ефективността на инструмента за саморегулация на дезинформацията в ЕС, но към момента нуждата от по-голяма ефективност и подходящи механизми за мониторинг и критерии за наблюдения по-стоянства.

В заключение въпреки показаните от платформите резултати се вижда, че трудно може да се обобщи дали саморегулацията на ниво ЕС е еднозначно успешна. От август 2020 г. платформите и подписаните Кодекса асоциации, организации и компании представят месечни доклади, но степента на ефективност на резултатите варира както между платформите и отделните подписали страни, така и между държавите, което е показателно за нуждата от подобряване на ефективността на този инструмент, включително чрез въвеждането на работещ мониторинг върху самия Кодекс.

Библиография

1. Юркова, М. (2021), *ЕС в процес на търсене на решения за справяне с дезинформацията онлайн - възможни подходи*, В. Сборник с доклади. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София
2. Nenadić, I. (2019), *Unpacking the „European approach“ to tackling challenges of disinformation and political manipulation*. In: Internet Policy Review №4
3. Left Behind: How Facebook is neglecting Europe's infodemic. AVAAZ. Available from: https://secure.avaaz.org/campaign/en/facebook_neglect_europe_infodemic/
4. European Commission. COM(2018) 236 final. *Tackling online disinformation: a European Approach*.
5. European Commission. COM(2018)794 finale. *Report on the implementation of the Communication „Tackling online disinformation: a European Approach“*

²² European Court of Auditors (2021), *Special Report 09. Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed*.

6. European Commission. COM(2020) 790 final. *the European democracy action plan*.
7. European Commission. COM(2020) 842 final. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*.
8. European Commission. COM(2020) 825 final. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*.
9. European Commission. JOIN(2018) 36 final. *Action Plan against Disinformation*.
10. European Commission. JOIN(2020) 8 final. *Tackling COVID-19 disinformation - Getting the facts right*.
11. European Commission. SWD (2020)180 Final. *Assessment of the Code of Practice on Disinformation*.
12. European commission (2019), *Annual self-assessment reports of signatories to the Code of Practice on Disinformation 2019*.
13. European commission (2020), *Assessment of the Code of Practice on Disinformation □ Achievements and areas for further improvement*.
14. European Court of Auditors (2021), *Special Report 09. Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed*.
15. European Regulators Group for Audiovisual Media Services. (2019). *Report of the activities carried out to assist the European Commission in the intermediate monitoring of the Code of practice on disinformation*.
16. *The Sounding Board's unanimous final opinion on the so-called code of practice*. (2018)

Политическа комуникация: фокус и динамика

Ивелина Боевска

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

Abstract:

The article presents an up-to-date overview and analysis of the current trends in political communication. The study aims to throw light on the ongoing political communication, particularly on the political disintegration with regard to persuasive communication, as well as the changing paradigm of political communication. Emphasis is placed on the role of science, the technological progress and the alienation and deindividuation of citizens.

Keywords: political communication, science, trust, trends, alienation

Въведение

Концептуалният приоритет на настоящото изследване е фокусиран върху измененията в разбирането за политическа комуникация и нейното функциониране в епохата на дигиталната демокрация. Терминологичната идентификация на комуникацията аргументира нуждата от задълбочена тематизация на социалното, която да конструира и детерминира работещ политически дискурс, чиято крайна цел е „не създаването на самия текст, а постигането на перлокутивен ефект“¹ чрез PR.

В политически контекст дискурсът се замества и с други форми на въздействие и убеждаване, преподреждане на дневния ред на обществото, търговски тип рекламиране, дори от деструктивно политическо убеждаване².

¹ Цит. по Милевская Т.В. (2002), О понятии „дискурс“ в русле коммуникативного подхода, *Материалы международной научно-практической конференции „Коммуникация: теория и практика в различных социальных контекстах „Коммуникация-2002“* („Communication Across Differences“) [online], Ч.1 - Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, с.188-190. [Прегледан на 05.11.2021]. Достъпно от: http://www.russcomm.ru/rca_biblio/m/milevskaya.shtml.

² Стоянов, Р. (2009), *Конфликтен дискурс, масмедии и политика*. София: Издателство на НБУ, с. 15.

Все по-честото включване на *argumentum ad hominem* поляризира общественото мнение и аргументира критичния поглед и нуждата от прецизно предефиниране на категориално-понятийния апарат на политическите експерти и елити. Създаването на двоични образи в политиката обективизира необходимостта от идентификация на врагове, чиято самореференциална идентичност интерпретира индивидуалността на част от обществените нагласи.

Научната парадигма изпитва все по-осезаемо влияние от промяната на фокуса и методите на актуалния политически дебат и говорене. Колективните обществени мобилизации разклащат теоретичния конструкт на политическото и обуславят нова динамика в комуникацията, в рамките на която масовите форми на общуване и образование водят до стандартизация в търсене на максимална ефективност, а технологичните екстраполации разчупват идеологическите рамки с контрааргументи отвъд политическата диалектика.

Предлаганите разнородни рефлексии имат за цел да изяснят амбивалентността на политическата комуникация, но не само в контекста на абнормната конфронтационна реторика и все по-доминиращата агонална култура, а и в един по-гълбинен пласт, а именно - упадъкът/ кризата на политическите регулации в комуникацията.

Дефинирането на имплицитна същност на политическата комуникация не обуславя единствено опит за теоретизиране на нов тип публичност, а възможност за прецизиране на амалгама от знания с интердисциплинарен характер.

Изследователският проблем произтича от необходимостта за *доверие* между политици и граждани и невъзможността на политическата комуникация да го изгради посредством *символна политика* - създаване на смисъл и значение на политиката.

Символизацията на политическия процес, разгледана в изследователските рамки на метафоричната конструкция или глорифицирането на политическите елити, е част от активния академичен кръстопът, в рамките на който се концептуализират фокусът и динамиката в политическата комуникация днес.

Така стигаме до хипотезата на изследването, според която политическата комуникация днес е фрагментирана. Темелите ѝ са поставени върху тектоничните пластове на прогреса в науката и технологиите. Високото равнище на развитие на цивилизацията се превръща в рупор на протестни вълни и мобилизации, които поляризират и все повече имплементират образ на врага в съзнанието на част от обществото. А разединението проектира поведенчески дефекти, профанация на политическото поведение и комуникационна еkleктика.

Конструктивното противопоставяне в дискусия се измества от персонализиране на опонента и мащабна дезинформация, а визуалният

образ се превръща в силово поле. Процесът на все по-отчетлива *индивидуализация на политическите PR похвати* протича успоредно с *деиндивидуализация на самия индивид*.

Научната екстраполация на това съждение търси своето дълбоко основание в човешкото съзнание. Зигмунд Бауман неслучайно пише за обръщането на причина и симптом³ в съвременното общество и дори формулира т.нар. „течна модерност“ („liquid modernity“), която Росен Стоянов експлицира в актуален контекст като „облачна модерност“⁴. А отивайки още по-далеч, авторската таксономия я интерпретира като балон и „балонна реалност“, в която живеем всички ние, без да знаем кога той ще се спука и как този процес ще повлияе на мисълта и поведението ни.

Предложената отправна точка в интродукцията дава основание да се доближим до конструкционистката парадигма, по академичния път на кратък критически дискурс анализ, основан на интерпретация и епистемологичен поглед.

Политическа комуникация – същност и тенденции

„Комуникацията като обективна реалност на човешката личност е и неделима част от неговото всекидневие“.⁵ Тя е индивидуален поведенчески процес, социален феномен и дори социален механизъм, създаващ социалната реалност.⁶ Комуникацията е творчески плац, интегрира и регулира конфликтите, динамизира обществената система, в политиката води както до траен мир, така и до нескончаема вражда.

Първият систематичен труд по политическа комуникация се появява през 1981 г. в САЩ. Авторите Дан Нимо и Кейт Сангърс поставят в приоритетна позиция изследванията на реториката, пропагандните въздействия, проучванията на гражданския вот, както и анализа на взаимодействията между политическия елит и медиите.⁷ Теоретизирането на политическата комуникация се свързва на следващ етап с Дейвид Суонсън, Доминик Уолтън, Джек Джърстъл, Джанпиетро Мацолени, Браян Макнеър и др.⁸

³ Цит. по Бауман, З. (2007), In search of politics, по Гънгов, А. *Логика на измамата*. София: Авангард Прима, с. 125-130.

⁴ Стоянов, Р. (2016), *Комуникационна демокрация*, София: Издателство на НБУ.

⁵ Стоянов, Р. (2009), *Конфликтен дискурс, масмедии и политика*. София: Издателство на НБУ, с. 26.

⁶ Пак там.

⁷ Цит. по Bentivegna, S. (2006), *Comunicare in politica*. Roma: Carocci, p. 12.

⁸ Стефанова, Н. (2017), *Политическа реторика. Съвременни тенденции*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с. 30.

Джанниетро Мацолени анализира политическата комуникация като „процес“ и „продукт от взаимодействие между различните актьори, представени в публичното медиезирано пространство“⁹. Неформалният обмен на възгледи между индивидите се определя като *взаимодействие*, а не като комуникация от Никлас Луман. Той дори определя обществото като социална система, „състояща се от придаващи смисъл комуникации – единствено от комуникации и от всички комуникации“¹⁰.

„Политическите комуникационни практики представляват основни инструменти на *генериране на значения* в процеса на преследване на властта“¹¹, смята Росен Стоянов. „Съвременният политически прагматизъм налага формиране на политики за спечелване на изборите, вместо спечелване на изборите за реализиране на политики“¹² и верифицира използването на ресурса на тълпата за приспособимост към нуждите ѝ. „В този смисъл политическата комуникация представлява многообразно плуралистично мултифункционално поле на *социален антагонизъм*“¹³.

Особен акцент при разглеждането на проблематиката, свързана с политическата комуникация, е поливалентността на политическите комуникационни практики. Убеждаващата комуникация би могла да бъде интерпретирана както през модуса на PR, така и посредством т.нар. пбблик афеърс (обществени дела). Интегрирането на специфични комуникационни практики в руслото на стратегическото политическо планиране в новите дигитални реалии моделира съзнанието и пространството – „пространство, създадено около масовата самостоятелна комуникация (mass self-communication)“¹⁴.

Сред реторическите похвати¹⁵, употребявани в съвременен политически контекст, все повече логиката се замества от стереотипност, софистика и демагогия. Убеждаващата функция на политическата комуникация фасилитира контакта с лидерите на мнение, посредством интеракцията между граждани и политици в дигитална среда. „Оформя се някакъв *нов тип утилитарен/дигитален морал*, за съжаление не утопичен, при който успоредно с „дематериализацията“ (виртуализацията), книгата изгубва огромна част от авторитета си...“¹⁶ и т.нар.

⁹ Цит. по Mazzoleni, G. (1998), *La comunicazione politica*. Bologna: Il Mulino, p. 28.

¹⁰ Цит. по Luhmann, N. (1988), *The Unity of the Legal System*, p. 18.

¹¹ Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*. София: Издателство на НБУ, с. 10.

¹² Пак там, с. 304.

¹³ Пак там, с. 9.

¹⁴ Цит. по Castells, M. (2007), *Communication, Power and Counter-power In the Network Society*, *International Journal of Communication* 1, pp. 238-266.

¹⁵ Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*. София: Издателство на НБУ, с. 23.

¹⁶ Бенбасат, Ал. (2016), Книгоиздаването, четенето и новият дигитален морал, *Медии и комуникация. Юбилеен сборник 40 години Факултет по журналистика и масова комуникация*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с. 16.

юзери са „талибаните на един вековно отглеждан, подреден модел на цивилизовано съществуване“¹⁷. И именно тези юзъри са проводници на всичко, което битува в мрежата.

„Тясно Време“ на глобална комуникация

„Внимателното анализиране на съвременността, на съвременния модел на обществото, на новостите и промените, на процесите и взаимовръзките, може да се превърне и в тенденция за създаване на принципно нова парадигма“¹⁸. Подобен род съждение следва да се анализира през призмата на няколко фактора, разгледани и в контекста на упадъка/ кризата на политическите регулации в комуникацията.

На първо място трябва да се отчете обективното нарастване *ролята на технологиите и глобализацията*. Изследователите маневрират в нови дигитални реалии, обусловени от виртуалните трансформации в комуникационния обмен. Въпреки това обществото на „отворените данни“ живее в „*тясно време*“. Време на криза, която създава *индивидуалисти във всички нива на комуникацията*, особено в политическата. Политическият PR от политематична арена на сблъсък на идеи се превръща в експериментална социална технология за персонално маркиране на политическа територия. Негетерминираната област на политически релевантни аргументи и включването приоритетно на *argumentum ad hominem* създава „*рисково общество*“.

За социология на риска пише още Никлас Луман¹⁹, който „не споделя гистропичното разбиране за деструктивните ефекти на научната и технологичната рационалност, на господството на технологичните съображения над политиката“²⁰. Той дори смята, че обществената „обсебеност“ от слабо вероятни, но потенциално големи щети или загуби може да бъде обяснена посредством комуникацията, т.е. социологически²¹.

„*Рисковото общество*“ мултиплицира недоверието и страха, който в рамките на пандемията COVID-19 все повече отхвърля общностното разрешение на проблемите в политическото развитие, особено в България. Създават се предпоставки за все по-голямо отчуждение, атомизъм и дори *алиенация*, и роботизиране на масовите форми.

¹⁷ Бенбасат, Ал. (2016), Книгоиздаването, четенето и новият дигитален морал, *Медии и комуникация. Юбилеен сборник 40 години Факултет по журналистика и масова комуникация*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с. 16-17.

¹⁸ Стоянов, Р. (2009), *Конфликтен дискурс, масмедии и политика*. София: Издателство на НБУ, с. 26.

¹⁹ Вж. Luhmann, N. (1993), *Risk A Sociological Theory*.

²⁰ Кинг, М., Торнхил, К. (2005), *Никлас Луман за правото и политиката*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с. 219.

²¹ Цит. по Luhmann, N. (1993), *Risk A Sociological Theory*, с. ix.

Глобализацията обективизира *Глобална комуникация*. Globunication²² е термин, експлициран като контрапункт на *Глобалното информационно село*, за което пише Маршъл Маклуън²³. И макар глобалното да окрупнява, то превръща личността в част от нов терминологичен пъзел, отиващ отвъд инфосферата като спойваща връзка.

На следващо място, за целите на изследването следва да се прецизира „*коефициентът на влиятелност*“ на науката, която се развива с изключително бързи темпове. Науката е витална и създава нов комуникационен порядък, въпреки все по-често наблюдаваните и антисциентистки тенденции в различни области.

Вглеждането в науката и търсенето на научни обоснования докъде ще стигнат политическите процеси и как бихме могли да ги контролираме, не е въпрос само на общовалидни и признати трактовки, напротив – нужни са разсъждения и внимателно вглеждане в *политическата алиенация* на гражданите, които са основната съставна част и социална тъкан при дефиниране на политическото. Защото днес старото и новото битуват съвместно, прераждат се в нови форми и се хиперболизират. Поколенията се сблъскват в яростна полемика, а мисленето и поведението се затварят в „ехо стаи“.

Дейвид Ризмън в своя бестселър „Социалната тъпна“ разделя индивидите на три основни вида. Първите са традиционно детерминирани, следващите са интродетерминирани и последните са екстеродетерминирани, характерни предимно за съвременното американско общество²⁴. Именно тези екстеродетерминирани тип хора са стремят да се слоят с околните и да „изчезнат“ като хамелеон в сивата маса, допълва българският изследовател Николай Василев и отбелязва становището на Ризмън, според което този тип хора запазват за себе си една второстепенна социална роля, избягвайки властта и славата, и отстъпвайки на другите грижата по управлението на съдбините им²⁵. Константният стремеж към хармонизиране, обаче, води до обезличаване и нравствена и умствена деградация. Тази тенденция задълбочава именно отчуждението на гражданите.

„За да разкрием взаимовръзката наука – власт, за да отразим властовите функции на науката, да я разберем като една от формите на власт, е необходимо да се намерят нови средства на изследване, да се предложат нови понятия, позволяващи ни единство на науката и отно-

²² Вж. Стоянов, Р. (2009), *Конфликтен дискурс, масмедии и политика*. София: Издателство на НБУ.

²³ Вж. Marshal McLuhan, Bruce R. Powers, *The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21st Century*, Oxford University Press, USA.

²⁴ Вж. Riesmen, D. (1964), *La Foule solitaire. Anatomic de la societe moderne*. Paris.

²⁵ Василев, Н. (2011), *Осъдени на разум*, София: УИ на СУ „Св.Климент Охридски“, с. 51-52.

шенията ѝ с властта“²⁶. Едно от тези понятия е именно „дискурс“, пише Росен Стоянов.

„Дискурсът представлява политически ресурс, влияещ върху общественото мнение“²⁷, съществуват и различни „дискурсивни формации“²⁸. „Дискурсът на властта и дискурсът на науката се оказват тъждествени“²⁹. Науката е власт – власт над мисълта и волята. *Мисленият дискурс*³⁰ е дискурсът на знанието, но и парадокс.

В парадигмата на съвременната цивилизация формите на общуване и комуникационните практики се простират в съвършено нови реалии. Социалните субекти детерминират модерния диалог, дори и т.нар. *автокомуникация*. Юрий Лотман определя този процес като трансформация на кода в нов код³¹. Цивилизацията на „отворения код“ и „отворените данни“ се проблематизира на едно друго ниво – това на аза и другия, което според Росен Стоянов би помогнало за подредбата на съжденията за дискурса в строен логически ред³². *Автокомуникацията* и монологът вървят успоредно с все по-отчетливия процес на *деиндивидуализация* на човека – личността приема формата на собствената си представа, отразена от огледалото на публичността³³. Тази тенденция се движи в сложна симбиоза с *индивидуализацията* в политическата комуникация и PR и създава възможност за комуникационен разлом между политици и граждани.

Политическото поведение по същество изразява един сложен когнитивен дисонанс, в който все по-ясно проличава стремежът към *макиавелистки интелект*. „Интердисциплинарните изследвания в тази връзка застъпват тезата, че този тип интелект се е развил в процеса на човешката еволюция като *социална експертиза*“³⁴. Той се допълва днес с измамни информационни конструкции, тип *стратегема*, стоящи според Чавдар Христов „в основата на конструирането на психологически операции, които се използват предимно от правителства в ситуации на конфликт и покриват многомилionна аудитория, променяйки нейни-

²⁶ Стоянов, Р. (2009), *Конфликтен дискурс, масмедии и политика*, София: Издателство на НБУ, с. 19.

²⁷ Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*, София: Издателство на НБУ, с. 253.

²⁸ Цит. по Фуко, М. (1996), *Археология на знанието*, София.

²⁹ Стоянов, Р. (2009), *Конфликтен дискурс, масмедии и политика*. София: Издателство на НБУ, с. 21.

³⁰ Пак там, с. 18.

³¹ Пак там, с. 30.

³² Пак там, с. 31.

³³ Пак там, с. 31.

³⁴ Христов, Ч. (2016), *Драматургия на измамата. Стратегемата като измамна информационна конструкция, Медии и комуникация. Юбилеен сборник 40 години Факултет по журналистика и масова комуникация*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с. 407.

те нагласи в желаната посока“³⁵. Всъщност именно българският учен отделя значимо място на социалнопсихологическите предпоставки на измамно въздействие, акцентирайки върху съждения на Зиглер, според който, за да се ориентират в сложния заобикалящ ги свят, хората използват ментални схеми, модели и се опитват да ги приспособят към обективната действителност³⁶. „Една от най-мощните детерминанти на човешкото поведение е необходимостта да се поддържа стабилно и позитивно „его“³⁷, смята още Чавдар Христов.

Това обуславя политическия пространствено-времеви континуум и създава междувременно редица парадокси. В един от тези парадокси битува и гнешният политик, както и неговият избирател. *Депарадоксификацията* в политиката е не просто лайтмотив за подреждането на една нова властова пирамида, но и знак за промяна на парадигмалната рамка, в която все по-оплетени се чувстват гражданите. Обективизират се нови дистинкции, идентичности и решения.

За *депарадоксификация* и *детавтологизация* пише още дори Никлас Луман, обосновавайки, че проблемът пред социалните системи „не е да избегнат парадокса или тавтологията, а да преустановят самореференциалната рефлексия, чрез което ще успеят да отхвърлят чистите тавтологии и парадокси и да предложат (meaningful) смислено социетално самоописание“³⁸.

Затова и в настоящия анализ верификацията на есенциалната същност на политическата комуникация не е статика и константа. Трябва да проникнем отвъд границите на наратива за политиката и да разширяваме регулярно концептуалното поле на обяснение на съвременните тенденции, които говорят ясно, че парцелираните сфери на власт и влияние в политиката се обуславят от интроектирана регулация, хиперсвързаност и критични маси, които динамизират „тълпата“. И именно тук тематизацията на социалното се подчинява на неспособността за акуратно критично мислене и креативен организационен и социален риск в политиката.

Маргарет Тачър казва преди време: „Не следвайте тълпата, нека тя да ви следва!“. Днес тази идея би могла да се предефинира така: „Не имитирайте, комуникацията е власт за този, който е уникален!“

³⁵ Христов, Ч. (2016), *Драматургия на измамата. Стратегемата като измамна информационна конструкция, Медии и комуникация. Юбилеен сборник 40 години Факултет по журналистика и масова комуникация*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с. 406.

³⁶ Цит. по Хьелл, Л., Зиглер, Д. (2006), *Теории личности. Основные, исследования и применение*. Санкт Петербург: Питер, с. 440-453.

³⁷ Христов, Ч. (2008), *Убеждаване и влияние*, София: Сиела, с. 35.

³⁸ Цит. по Luhman, N. (1990), *Essays on Self Reference*, part 7, p. 137.

Заклучение

„Мащабът на вашата личност е определен от размера на проблемите, които успяват да ви накарат да излезете извън равновесие“, казва Зигмунд Фройд, чийто племенник е „бащата на PR“ Едуард Бернайс. А според Епикур човек е щастлив, когато изпитва само приятни усещания. Днес, обаче, хедонистичен „втори език“ на комуникация не съществува. Философските и социални рефлексии също не могат да създадат утопия, в която да битуваме, а само да променят ъгъла, под който възприемаме информацията. Затова аналizaционната рамка на изследването на политическата комуникация се затваря днес според ситуационните характеристики и динамика.

И макар ежедневно да ставаме свидетели на максимата: „Думите разделят, изображенията свързват!“³⁹, тази релация също не е константна в стремежа за политически акламации в модифицираната дигитална среда. Ерго – дневният ред на обществото се преподглежда, всеобщността излиза „извън действителността“ на релевантното в политиката, а мисълта се пречупва чрез познание, което е регистър на аналитичния процес на учените.

Затова и дълбинните прозрения в политиката и комуникацията не получават импониращ образ в конвенционална група. Защото политическото познание не е за всеки и не създава окови, само на този, който може с остър ум и мисъл да ги разтвори.

Библиография

1. Бауман, З. (2007), In search of politics, по Гънгов, А. *Логика на измамата*. София: Авангард Прима, с. 125-130.
2. Бенбасат, Ал. (2016), Книгоиздаването, четенето и новият дигитален морал, *Медии и комуникация. Юбилеен сборник 40 години Факултет по журналистика и масова комуникация*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с.16.
3. Василев, Н. (2011), *Осъдени на разум*, София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“.
4. Кинг, М., Торнхил, К. (2005), *Никлас Луман за правото и политиката*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“.
5. Милевская Т.В. (2002), О понятии „дискурс“ в русле коммуникативного подхода, *Материалы международной научно-практической конференции „Комуникация: теория и практика в различных социальных контекстах „Комуникация-2002“ („Communication Across Differences“)* [online], Ч.1 - Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, с.188-190. [Прегледан на 05.11.2021]. Достъпно от: http://www.russcomm.ru/rca_biblio/m/milevskaya.shtml.

³⁹ Израз на социолога и философ Ото Нойрат.

6. Стефанова, Н. (2017), *Политическа реторика. Съвременни тенденции*, София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“.
7. Стоянов, Р. (2016), *Комуникационна демокрация*. София: Издателство на НБУ.
8. Стоянов, Р. (2009), *Конфликтен дискурс, масмедии и политика*, София: Издателство на НБУ
9. Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*, София: Издателство на НБУ
10. Христов, Ч. (2016), Драматургия на измамата. Стратегемата като измамна информационна конструкция, *Медии и комуникация. Юбилеен сборник 40 години Факултет по журналистика и масова комуникация*. София: УИ на СУ „Св. Климент Охридски“, с. 405-421.
11. Христов, Ч. (2008), *Убеждаване и влияние*, София: Сиела.
12. Хьелл, Л., Зиглер, Д. (2006), *Теории личности. Основные, исследования и применение*. Санкт Петербург: Питер, с. 440-453.
13. Фуко, М. (1996), *Археология на знанието*, София.
14. Castells, M. (2007), Communication, Power and Counter-power In the Network Society, *International Journal of Communication 1* , pp. 238-266.
15. Bentivegna, S. (2006), *Comunicare in politica*,. Roma: Carocci, p. 12.
16. Luhmann, N. (1990), *Essays on Self Reference*, part 7, p. 137.
17. Luhmann, N. (1993), *Risk A Sociological Theory*, с. ix.
18. Luhmann, N. (1988), *The Unity of the Legal System*, p. 18.
19. Marshal McLuhan, Bruce R. Powers, *The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21st Century*, Oxford University Press, USA.
20. Mazzoleni, G. (1998), *La comunicazione politica*. Bologna: Il Mulino, p. 28.
21. Riesmen, D. (1964), *La Foule solitaire. Anatomic de la societe moderne*. Paris.

Контрол на съдържанието онлайн – нерешимият конфликт

Ана Лазарова

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

Abstract:

The last few years have been extremely saturated with regulatory activity concerning the liability of online platforms for the user content moderated by them. Directive (EU) 2019/790 on copyright in the digital single market introduced a controversial regime under which internet intermediaries became directly liable for copyright infringements committed by their users and obligated to implement a three-stage set of measures to ensure the unavailability of infringing uses on their platforms. These measures include: (i) making best efforts to license the content uploaded by users; ii) making best efforts to prevent the availability of illegal content on the platform and iii) applying the so-called „notice-and-stay-down“ mechanism. Simultaneously with this set of „best efforts“ obligations, intermediaries are bound by a „counter“ obligation „of result“ - to not allow blocking of legitimate uses. The exact way these conflicting obligations will be reconciled depends both on the way in which Member States would transpose the rules of the Directive and on the political and economic influence that the rightholders concerned have in the relevant jurisdiction. This topic is set within the context of the exercise of fundamental human rights and freedoms online.

Keywords: article 17, intermediary liability, online platform, online content sharing service provider, copyright infringement, user content, best efforts, obligation of result, digital rights, exceptions and limitations to copyright, freedom of expression, access to information

Приетата през април 2019 г. Директива 2019/790 относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар¹, с амбициите си да промени баланса на силите в интернет, е може би един от най-противоречивите примери за европейско законодателство в послед-

¹ Директива (ЕС) 2019/790 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО, PE/51/2019/REV/1, OJ L 130, 17.5.2019, стр. 92-125.

ните години. Съответно най-обсъжданата разпоредба от новата директива е тази на член 17, уреждаща отговорността на платформите за нарушения, извършени от техните потребители. Новият режим и полярните интереси, които се опитва да примири, е и основната причина за ожесточените дискусии при приемането на Директива 2019/790 и същественият изменения, през които актът мина в последния етап от законодателния процес².

Още със самото си приемане, той стана обект на съдебно оспорване от страна на Полша³. В допълнение, ЕС прие механизма с очевидното съзнание, че той е неясен и непълен, като изрично заложи в параграф 10 задължение на Европейската комисия първо да уточнява практическото му приложение. В периода между октомври 2019 г. и февруари 2020 г. Комисията проведе серия от диалози между заинтересуваните лица, чиято цел бе формулиране на насоки за въвеждането на разпоредбата от държавите членки. Диалозите приключиха към началото на 2020 г. и Комисията излезе с предварителен вариант на насоките през юли 2020 г.⁴. Въпреки това, оповестяването на окончателния документ бе умишлено и последователно забавяно, за да се стигне до там насоките да бъдат публикувани почти година по-късно, в последния работен⁵ ден преди изтичането на срока за транспозиция на Директива 2019/790. Междувременно държавите членки изглежда бяха посъветвани да имплементират член 17 *verbatim*⁶. Към момента, пове-

² Директивата бе веднъж отхвърлена от Европейския парламент. Вж. Документ 8612/19 от 16.04.2019 г. „Резултати от гласуването [...] (първо четене)“. Достъпен на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST86122019-INIT/bg/pdf>. Вж. също съвместната декларация на Нидерландия, Люксембург, Полша, Италия и Финландия, декларацията на Естония и декларацията на Германия. Достъпни на: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST79862019-ADD-1-REV-2/FR/pdf>.

³ Дело C-401/19, Република Полша срещу Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, висящо (жалба, подадена на основание член 263 ДФЕС на 24 май 2019 г.). Вж. също Targosz, T., (2019). *Poland's Challenge to the DSM Directive - and the Battle Rages On...*, Kluwer Copyright Blog. Available at: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2019/06/10/polands-challenge-to-the-dsm-directive-and-the-battle-rages-on/>.

⁴ European Commission (2020), *Targeted consultation addressed to the participants to the stakeholder dialogue on Article 17 of the Directive on Copyright in the Digital Single Market*. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/directive-copyright-digital-single-market-commission-seeks-views-participants-stakeholder-dialogue>.

⁵ European Commission (4 June 2021), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Guidance on Article 17 of Directive 2019/790 on Copyright in the Digital Single Market*, COM(2021) 288 final.

⁶ Предложенията за транспозиция на механизма са преимуществено именно такива, със забележителното изключение на немското решение. За преглед на скорошното въвеждане в правото на Нидерландия, Германия и Ирландия, вж. Rauer, N. et al., (2021) *Transposing the EU's platform liability regime into Dutch, German and Irish law*. Available at: <https://www.pinsentmasons.com/out-law/analysis/platform-liability-ireland-germany-the-netherlands>.

чето все още не са готови с транспонирането на Директива 2019/790⁷. Комисията предприе парадоксалния, но за съжаление не будещ учудване ход да „накаже“ държавите членки за ненавременното въвеждане на директивата в националното им законодателство⁸.

Настоящото изследване е опит за очертаване на основните конфликти, които разпоредбата на член 17 залага по отношение на бъдещото пренасяне на режима на посредническата отговорност на национално ниво, както и за формулиране на въпроси, които със сигурност ще възникнат пред правоприлагането в предстоящите години.

1. Загължение за филтриране

Режимът на член 17 е само част от по-амбициозно усилие на ЕС да преуреди отговорността на онлайн доставчиците по отношение на модерирването на нелегално съдържание и е негов авангард. Към настоящия момент общият режим на отговорност на посредниците в Европейския съюз се регулира в рамките на Директивата за електронната търговия от 2000 г.⁹. Същевременно, два нови проекто-регламента са в процес на приемане от Европейския парламент и Съвета – това са т.нар. Законодателен акт за цифровите услуги, на англ. *Digital Services Act* или *DSA*¹⁰, и Законодателен акт за цифровите пазари, на англ. *Digital Markets Act* или *DMA*¹¹. Директива 2019/790 се вписва в тази картина, като създава специален режим на отговорност за интернет посредниците за нарушаване на *авторски и сродни права* от страна на техните потребители.

⁷ Няколко проекта на ниво ЕС следят националните процедури по транспозиция на Директива 2019/790. Вж. CREATe. *Directive on Copyright in the Digital Single Market (CDSM) Implementation*. Available at: <https://www.create.ac.uk/cdsm-implementation-resource-page/#intro>; По отношение специално на изключенията, съдържащи се в директивата, вж. още Centre for Intellectual Property Policy & Management/ Jean Monnet Centre of Excellence. *Observatory on transposition of Exceptions & Limitations*. Available at: <https://microsites.bournemouth.ac.uk/cippm/2020/10/28/observatory-on-national-implementation-of-dsm-exceptions-limitations/>. По забавен графичен начин напредъкът на държавите членки в имплементирането на директивата е представен от Communia, *Eurovision DSM contest*. Available at: <https://eurovision.communia-association.org/>.

⁸ През юли 2021 г. Европейската комисия стартира процедура за нарушение поради ненавременната транспозиция срещу 23 от общо 27 държави членки. Вж. European Commission (2021). Copyright: Commission calls on Member States to comply with EU rules on copyright in the Digital Single Market. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_21_3902.

⁹ Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 г. за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия) (OJ L 178, 17.7.2000, р. 1-16).

¹⁰ Проект за Регламент относно единния пазар на цифрови услуги (Законодателен акт за цифровите услуги) и за изменение на Директива 2000/31/ЕО, Брюксел, 15.12.2020, COM(2020) 825 final, 2020/0361 (COD).

¹¹ Проект за Регламент относно достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор (Законодателен акт за цифровите пазари), Брюксел, 15.12.2020, COM(2020) 842 final, 2020/0374 (COD).

За разлика от заварената уредба на посредническата отговорност, съгласно която интернет посредникът отговаря за законността на потребителското съдържание¹² само ако *знае* за закононарушението или го *контролира*¹³, член 17 приема правната фикция, че адресатите му извършват действието на публично разгласяване на съответните произведения паралелно със своите потребители.

В допълнение, новият механизъм въвежда три етапа на отговорности за платформите. На първо място, доставчиците трябва да демонстрират, че са положили *всички възможни усилия* да осигурят лицензи за потребителското съдържание, намиращо се на платформата. Тези *лицензи* покриват част от поведението на потребителите на платформата. В случай че не е осигурен лиценз или по отношение на употреби, които не подлежат на лицензиране (например търговска употреба от потребителите на платформата), доставчикът трябва да демонстрира, че е положил *всички възможни усилия*, за да се гарантира *неналичността* на конкретните произведения и други обекти, за които правноносителите са предоставили съответната и необходима информация. Това трябва да се случи „в съответствие с високите секторни стандарти за дължима професионална грижа“¹⁴. На трето и последно място, Директивата изисква платформите да използват т.нар. *notice-and-stay-down*¹⁵ механизъм. По силата на този механизъм

¹² Някои автори изрично разграничават каченото от потребителите съдържание (на англ. 'user uploaded content' или просто 'user content') от генерираното от потребителите съдържание (на англ.: 'user generated content'). Вж. напр. Samuelson, P., (2020) Pushing Back on Stricter Copyright ISP Liability Rules. *Michigan Technology Law Review*, Forthcoming, Available at: <https://ssrn.com/abstract=3630700>. За целите на това изложение ще използвам двата термина като взаимозаменяеми.

¹³ За задълбочен преглед на досегашния режим на посредническа отговорност в ЕС, вж. Angelopoulos, Christina, Harmonising Intermediary Copyright Liability in the EU: A Summary (November 2019). Giancarlo Frosio (ed(s)), *The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability* (Oxford University Press, 2020), pp. 315-334, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3685863>

¹⁴ За подробен преглед на техническите способности за гарантиране на неналичност, вж. Romero Moreno, F., (2020) 'Upload filters' and human rights: implementing Article 17 of the Directive on Copyright in the Digital Single Market, *International Review of Law, Computers & Technology*, 34:2, 153-182, DOI: 10.1080/13600869.2020.1733760.

¹⁵ Съгласно доскоро действащия режим, знанието на посредника за закононарушение на негова „територия“ не се предполага. В общия случай той трябва да бъде известен за такова закононарушение, след което възниква и задължението му да го премахне. Този стандартен механизъм за ангажиране на посредническата отговорност традиционно се нарича „уведомяване-и-сваляне“, на англ. - *notice-and-take-down*. За задълбочен анализ на механизма вж. Bar-Ziv and Elkin-Koren, (2018). Behind the scenes of online copyright enforcement: Empirical evidence on Notice & Takedown. 50 Conn. L. Rev., 339; Urban, Karaganis, and Schofield, *Notice and Takedown in everyday practice*, UC Berkeley Public Law Research Paper No. 2755628 (2017), 44. *Notice-and-stay-down* е режимът, в който платформата трябва да осигури, веднъж идентифицирано, нарушението да не се повтаря. За подробно сравнение на двата режима вж. Husovec, M., (2018). The Promises of Algorithmic Copyright Enforcement: Takedown or Staydown? Which is Superior? And Why? *Columbia Journal of Law & the Arts*, Forthcoming, Tilburg Law School Research Paper Forthcoming, Available at: <https://ssrn.com/abstract=3239040>

платформите трябва да премахват произведения, за които са уведо-
мени, че нарушават чужди права, като впоследствие „полагат макси-
мални усилия за преследване на бъдещото им качване“.

Уредбата, и особено задължението за недопускане на нарушение, е
революционна в световен мащаб. За сравнение, в останалия свят най-
разпространените подходи в регулаторен план към настоящия момент
са установяването на „notice-and-take-down“ и „notice-and-notice“¹⁶ ре-
жи-ми. Що се отнася на възприемането в ЕС на правна фикция, съгласно
която платформите пряко използват произведенията, качвани от тех-
ните потребители, то тя е, бих казала, радикален законодателен по-
ход, който създава множество неизвестни за бъдещото транспониране
и правоприлагане. Уредбата се усложнява неимоверно от обстоятел-
ството, че предполага, че две лица са паралелно и независимо отго-
ворни за едно и също действие, като същевременно уреждането на
отношенията на едно от тези лица с правоносителите не във всеки
случай покрива действията на другото лице.

Извън проблема с неяснотата на уредбата, основният спор около
новия правен механизъм се корени в имплицитното задължение на
платформите проактивно да филтрират и блокират комуникацията
на потребителите под заплахата да бъдат пряко отговорни за нару-
шения на авторски права, извършени от техните потребители. Си-
туацията е усложнена от обстоятелството, че Комисията е колеб-
лива, бавна и непоследователна в подхода си за защита на законното
използване на защитено съдържание онлайн, оставяйки държавите
членки да се грижат сами за балансиране на конфликтните права.

2. „Ми стараем се – каза му дяволът.“

Член 17 въвежда понятието „best efforts“ като стандарт за дължима
грижа от страна на адресатите на разпоредбата – както при про-
веждане на преговори с правоносителите, така и при ограничаване на
потребителското съдържание. Точното съдържание на това понятие
ще бъде от решаващо значение за прилагането на новия механизъм.
Още при приемането на директивата се обърна внимание на проблема
с разликата в превода в различните езикови версии на директивата¹⁷.
Някои анализатори изразиха притеснение, че грешен превод, последван

¹⁶ Такъв е режимът напр. в Канада, където посредникът има задължение, когато бъде известен за нарушение, на свой ред да уведоми за това ползвателя/ потребителя, който го е допуснал. Вж. Copyright Act (R.S.C., 1985, c. C-42). Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-42/page-2.html>

¹⁷ Rosati, E. (2019), Lost in (mis-)translation: when IP law doesn't always mean what it says, *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Volume 14, Issue 8, August 2019, Pages 587-588. Available at: <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpz076>

от въвеждане на национално ниво, може да отиде отвъд тълкуването на акта чрез налагане на различно задължение.¹⁸ Това би създало риск държавите членки да прилагат неточна версия на директивата. В българската версия „best efforts“ е преведено като „всички възможни усилия“. Това, наред с португалското и немското „всички усилия“ („todos os esforços“ и „alle Anstrengungen“), се възприе като по-строг стандарт от неестествено звучащото „най-добри усилия“. В консултацияните си въпроси по течащото пренасяне на Директива 2019/790, зададени от Министерство на културата в рамките на организираната от Дирекция „Авторско право“ през лятото на 2020 г. писмена консултация¹⁹, един от въпросите бе именно: „Как разбирате „най-добрите усилия“ по смисъла на чл. 17 от Директивата?“. Според буквалното и систематично тълкуване на самата разпоредба на член 17, прагът за това, което представлява „best efforts“, ще варира в зависимост от фактори като вида на спорното съдържание, разходите за изчистване на правата за това съдържание и вида, размера и аудиторията на услугата. Член 17, параграф 5, предоставя неизчерпателен списък на факторите, които следва да бъдат оценени в светлината на принципа на пропорционалност. Съображение 66 допълва критериите, които следва да се вземат предвид, за да се приеме, че са предприети „всички възможни усилия в съответствие с високите секторни стандарти за дължима професионална грижа“. Това условие трябва да бъде оценено в светлината на принципа на пропорционалност и като се вземат предвид фактори като (i) вида, размера и аудиторията на услугата; (ii) вида на въпросното съдържание; (iii) развиващото се състояние на техниката по отношение на съществуващите средства, включително потенциални бъдещи разработки; (iv) цената на подходящи и ефективни средства за контрол на съдържанието; (v) преценка дали доставчикът е предприел всички стъпки, които добросъвестен оператор би предприел, за да постигне предотвратяване на наличието на неразрешени произведения или други обекти на своя уебсайт, като се вземат предвид най-добрите практики в отрасъла. Видно е, че дефиницията на понятието е много условна и е тясно свързана с дефиницията на други понятия, каквито са „добросъвестен оператор“, „достатъчно обосновано уведомление от страна на правоносителите“, „подходящи и ефективни средства“ и т.н.

¹⁸ Larroyed, A. (2020), *When Translations Shape Legal Systems: How Misguided Translations Impact Users and Lead to Inaccurate Transposition - The Case of 'Best Efforts' Under Article 17 DCDSM*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3740066>

¹⁹ Консултацияен документ № 3 от Консултация за транспонирането на Директива (ЕС) 2019/790 на Европейския парламент и на Съвета относно авторското право и сродните му права в Цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО, публикуван от Министерство на културата на 26 юни 2020 г. Достъпен на: <http://mc.government.bg/page.php?p=141&s=737&sp=776&t=0&z=0>.

По време на работата на Работната група към Министерство на културата за транспозицията на Директива 2019/790 ключовият в уредбата на отговорността на посредниците термин „*всички възможни усилия*“ бе заменен от традиционния в българското право термин „*грижа на добрия търговец*“. Новата уредба се съдържа в §7 от проекта за Закон за изменение и допълнение на Закона за авторското право и сродните му права, който въвежда в закона нов член 226. В алинея 5 на новия член в последна сметка бе въведен стандарт за дължима грижа – „*грижата на добрия търговец*“. Смятам тази замяна за неудачна. Грижата на добрия търговец е понятие, развивано от десетилетия в националната съдебна практика и има определено съдържание и установена интерпретация в български контекст. Напротив, „*всички възможни усилия*“ съгласно Директива 2019/790 е нов механизъм на европейското право, чието съдържание е много специфично очертано в директивата. Съдържанието на термина е подробно разяснено в издадените от Европейската комисия Насоки за прилагане на член 17 от Директива 2019/790 и то не се припокрива с общ стандарт за дължима грижа в българското право, какъвто е „*грижата на добрия търговец*“. Дори да приемем, че Комисията няма правомощия да тълкува понятия от директивата, следва да имаме предвид, че тази позиция се поддържа и от Парламента и Съвета в рамките на висящото дело C401/19 на Съда на ЕС²⁰. И ако волята на европейските съзаконодатели, провеждащи автентично тълкуване на член 17, също може да бъде пренебрегната, то в най-скоро време понятието „*всички възможни усилия*“ съгласно Директива 2019/790 ще бъде обект на официално тълкуване от Съда на ЕС по въпросното дело C401/19 и се очаква да бъде обявено за автономно понятие на правото на ЕС. В публикуваното през юли Заключение на Генералния адвокат по делото²¹, ГА Saugmandsgaard Øe заявява, че „несъмнено определението за „доставчик на онлайн услуга за споделяне на съдържание“, предвидено в член 2, точка 6 от Директива 2019/790, и обжалваните разпоредби съдържат няколко отворени понятия – [сред които] „*всички възможни усилия*“ – създаващи известна степен на несигурност по отношение на съответните икономически оператори и на наложените им задължения във всяко положение. [...] дадените в настоящото заключение пояснения и тези, които Съдът ще даде в предстоящото си решение и в други бъдещи решения, ще допринесат за уточняването на тези понятия и за премахване на съмненията около тях – а с това също се изпълнява изискването за „предвидимост“.“

²⁰ Вж. Keller, P. (2020), *CJEU hearing in the Polish challenge to Article 17: Not even the supporters of the provision agree on how it should work*, Kluwer Copyright Blog. Available at: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2020/11/11/cjeu-hearing-in-the-polish-challenge-to-article-17-not-even-the-supporters-of-the-provision-agree-on-how-it-should-work/>.

²¹ Заключение на Генералния адвокат по дело C 401/19, Република Полша срещу Европейски парламент Съвет на Европейския съюз [2021] ECLI:EU:C:2021:613.

От горното може да се изведе заключението, че държавите членки нямат дискрецията да пълнят понятието „*всички възможни усилия*“ с различно съдържание на национално ниво, което да отразява особеностите на съответното национално право. Терминът не трябва да бъде заменян от термин с различно значение, независимо от уточненията, с които този термин се допълва в алинея 19 на член 226 от предложението за ЗИД.

3. Изключения и потребителски права

Въпросите, които се поставят най-остро във връзка с прилагането на новото европейско законодателство, са свързани със съмненията, че съдържащите се в него решения не са добре проектирани и обмислени и ще се отразят негативно на упражняването на свободата на информация от страна на интернет потребителите.

Основният механизъм за постигане на равновесие между насрещни права в сферата на интелектуалната собственост са т.нар. „изключения и ограничения от авторското право и сродните му права“²². Механизмът е познат още като „разрешени употреби“, „свободно използване“, „потребителски права“ (*user rights*) и „справедлива употреба“ (*fair use*). Изключенията представляват изрично разписани в закона случаи, в които правото на автора или друг носител на право на интелектуална собственост е ограничено от съображения от обществен интерес. От гледна точка на основните човешки права, закрилата на авторското право се възприема като част от защитата на правото на собственост.²³

От друга страна, в рамките на изключенията и ограниченията от авторското право конкретно изброени бенефициери, а в някои случаи – всички граждани – имат право да използват чуждо авторско произведение свободно – без съгласието на автора и в повечето случаи без заплащане. Съществена част от изключенията възпъщават основни човешки права, свързани преди всичко със свободата на информацията.

²² В правната доктрина и в съдебната практика не е налице единодушие за точното отграничение между понятията „изключение“ (на англ.: *exception*) и „ограничение“ (на англ.: *limitation*) на авторското право, с оглед което дори европейският законодател подхожда предпазливо и в Директива 2001/29/ЕО нарича инструмента „изключение или ограничение“. За целите на настоящото изложение използвам термина „изключение“ като обхващащ всички случаи на разрешено свободно използване.

²³ Вж. Караджова, М. (2002), Защита на правото на собственост според ЕКПЧ. – В: Танчев, Е., *Основни права на човека*. С.: ЮРИСПРЕС, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. В този смисъл е и практиката на Европейския съд по правата на човека, съгласно която интелектуалната собственост е защитена на основание чл. 1 от Протокол №1 към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Вж. напр. *Melnychuk v. Ukraine* (dec), no. 28743/03, ECHR 2005-IX.

В този смисъл изключенията са основен инструмент за балансиране на насрещни основни права.

В последния етап на законодателния процес при приемането на Директива (ЕС) 2019/790 и за да отговори на притесненията на академичната общност и правозащитните организации, свързани с риска от безразборно автоматично блокиране на потребителска комуникация от адресатите на член 17, европейският законодател добави параграф 7, и по-специално неговия подпараграф 2, с който въведе задължителни изключения, които да гарантират упражняването на потребителските права в рамките на механизма. Опитът за въвеждане на ефективни гаранции за гражданските права и свободи в член 17 трябва да бъде приветстван. Въпреки това следва да се изтъкне, че за пореден път това „подобрене“ се случва при пълна липса на вътрешна и външна косистентност на регулацията. Двете изключения в параграф 7 не са обявени за задължителни с правните средства на Дял II на директивата. За тях не е налице препратка към член 7, нито по отношение на параграф 1, уреждащ императивния характер на нормите, нито по отношение на параграф 2, забраняващ преодоляването на изключенията чрез средства за техническа защита. Въпреки това в теорията за момента е налице консенсус, че тези изключения са задължителни и с природа на императивни норми и са най-близко до статута на потребителски права²⁴.

Първото изключение, формулирано в параграф 7 на член 17, е изключението за „цитиране, критика, обзор“. Включването му в член 17 отразява основополагащото значение на свободното използване в тази област за постигане на общата цел на авторското право за подкрепа на културните иновации. Разпоредбата е особено актуална, когато става въпрос за нови форми на повторно използване и разпространение на защитени с авторски права материали в интернет, например в контекста на подобрени услуги на търсачките и генерирано от потребителите съдържание²⁵. Както националните законодатели, така и изследователите, обаче, са оставени да гадаят дали новоформулираното в буква „а“ изключение е същото като класическото изключение за „цитати за цели като критика или обзор“ съгласно чл. 5, параграф 3, буква „г“ на Директива 2001/29, или е нещо различно, с по-широк обхват. Според някои автори е налице пълно припокриване на обхвата на двете

²⁴ Quintais J. et al. (2019), Safeguarding User Freedoms in Implementing Article 17 of the Copyright in the Digital Single Market Directive: Recommendations from European Academics. *JIPITEC* 10 (3) 2019, 277. Вж. още: Angelopoulos, C., and Quintais, J., (2019) Fixing Copyright Reform: A Better Solution to Online Infringement. *JIPITEC* 10 (2), 147.

²⁵ Senftleben, M., (2012). Quotations, Parody and Fair Use. In Hugenholtz, B., Quaedvlieg, A. & Visser, D. (Eds.), *A Century of Dutch Copyright Law - Auteurswet 1912-2012* (pp. 359-412). DeLex.

изключения²⁶, макар че възниква въпросът какво е налагало да бъдат формулирани отделно и изразени по различен начин.

Второто изключение е това за „използване с цел карикатура, пародия или имитация“. Този път изключението, формулирано в член 17, параграф 7, съвпада напълно със съответното изключение от Директива 2001/29. Става дума за разпоредбата на член 5, параграф 3, буква „к“, която позволява възпроизвеждане, публично разгласяване или предоставяне на публичен достъп – от всеки ползвател – на произведения или други обекти за целите на карикатурата, пародията и пастиша. Пародията е разработен институт в правото на ЕС. Основополагащо решение по темата е решението на СЕС по делото *Deckmyn*²⁷. Според Съда понятието „пародия“, съдържащо се в разпоредба на Директивата от 2001 г., трябва да се разглежда като *автономно понятие* на правото на ЕС и да се тълкува еднакво на цялата му територия, независимо дали съответната държава членка е възприела изключението във вътрешното си законодателство, или не. Генералният адвокат Cruz Villalón приписва на пародията две характеристики – една структурна и една функционална²⁸. Според него „съгласно най-опростената формулировка, като структура пародията е „имитация“, а функцията ѝ е „осмиваща“. В продължение на тази концепция, Съдът приема за безспорно, че основните характеристики на пародията са: 1) посочване на съществуващо произведение, като обаче тя показва съществени различия спрямо него; и 2) проява на хумор или осмиване. Съдът не покрива другите две цели използвани в изключението по буква „к“ – карикатурата и пастиша. Някои анализатори смятат, че и тези понятия, в съответствие с решението *Deckmyn*, трябва да бъдат изпълнени с обичайното им значение в говоримия език, като се държи сметка за контекста, в който се използват, и за целите, преследвани от правната уредба, от която са част²⁹.

Малко са държавите членки, които към този момент не са транспонирали, поне частично, изключението за използване за целите на карикатурата, пародията или пастиша³⁰, но България е една от тях. За щастие този пропуск е на път да бъде поправен в рамките на транспо-

²⁶ Проф. Елеонора Росати приема, че изключението е едно и също. Вж. Rosati, E. (2021). *Copyright in the digital single market: article-by-article commentary to the provisions of directive 2019/790*. Oxford University Press.

²⁷ Решение на Съда на ЕС по дело C201/13, *Deckmyn* срещу Helena Vandersteen et al. [2014] EU:C:2014:2132

²⁸ Заключение на Генералния адвокат по дело C201/13, *Deckmyn* срещу Helena Vandersteen [2014] ECLI:EU:C:2014:458. [48]

²⁹ Jacques, S. (2019), How Freedom of Expression Defines the Parody Exception, in: *The Parody Exception in Copyright Law*, Oxford Scholarship Online, 137.

³⁰ Communia (2020), [https://copyrightexceptions.eu/#Art.%205.3\(k\)](https://copyrightexceptions.eu/#Art.%205.3(k))

зицията на Директива (ЕС) 2019/790. В проекта за Закон за изменение и допълнение към Закона за авторското право и сродните му права, целящ транспонирането на Директива 2019/789 и Директива 2019/790 в българското законодателство³¹, е предвидено включването на изключението за карикатура, пародия и пастиш в пълния му обем съгласно разпоредбата на член 5, параграф 3, буква „к“ от Директива 2001/29. Решението на българския законодател да не ограничава нововъведеното пародийно изключение до хипотезата на член 17 трябва да бъде приветствано. Самата директива в своя член 25 въвежда изрично възможността гържавите членки да разширяват приложимото поле на въведените с нея изключения до горната граница, установена от изчерпателния списък на предходната директива от 2001 г.

По отношение на пастиша е налице непълнота и леко разминаване в превода в българските версии на двете директиви, като в Директива 2001/29 френският термин *pastiche* е преведен като „имитацията на друго литературно произведение“, а в българския превод на Директива (ЕС) 2019/790 – като „имитация“. Понятието „имитация“ предизвиква притеснения, бих казала – основателни, у представителите на правоносителите в хода на въвеждането на текста в българския закон. Решението на екипа на Министерство на културата бе да преведе термина *pastiche* чрез по-описателното, но далеч по-точно понятие „имитация чрез подражаване на характера или стила на друго произведение“. Този вид свободно използване тепърва ще бъде разработван, тъй като според някои автори има потенциал да „приюти“ потребителския ремикс³².

4. Задължение за резултат

Друга добавка в член 17 в края на законодателния процес, проектирана да защитава потребителските права, е разпоредбата на параграф 7, подпараграф 1, съгласно който „сътрудничеството между доставчиците на онлайн услуги за споделяне на съдържание и правоносителите не води до предотвратяване на наличието на произведения или други обекти, качвани от ползватели, които не нарушават авторското право и сродните му права, включително когато тези произ-

³¹ Министерство на културата (2021), Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за авторското право и сродните му права - <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6348>.

³² Вж. напр. Senftleben, M. (2019), *Bermuda Tringle: Licensing, Filtering and Privileging User-Generated Content Under the New Directive on Copyright in the Digital Single Market*. Вж. също Senftleben, M., (2019) User-Generated Content: Towards a New User Privilege in EU Copyright Law. In: Aplin, T. (ed), *Research Handbook on Intellectual Property and Digital Technologies*, Cheltenham: Edward Elgar, 21-23.

ведения или други обекти са обхванати от изключение или ограничение.“ Последните две години бяха маркирани от активен дебат за това каква е динамиката между двете противоречащи си задължения на платформите – от една страна, да пазят защитени произведения от незаконосъобразно използване чрез проактивно блокиране на нарушения, а от друга – да не допускат блокиране на законосъобразно използване. Съгласно заключението на Генералния адвокат Saugmandsgaard Øe, действително двете задължения не са с еднаква правна сила, и докато за блокирането на нарушения доставчиците трябва да полагат „най-добри усилия“, за неблокирането на законно съдържание те имат *задължение за резултат*. С други думи, „всички възможни усилия“, които доставчиците трябва да положат в съответствие с разпоредбите на директивата, за да предотвратят публикуването онлайн на закриляните произведения и обекти, идентифицирани от правоносителите, не могат на практика да доведат до *превантивно* и системно блокиране на това законно използване. Механизмът за подаване на *жалби* и за правна защита, предвиден в член 17, параграф 9, не е единствена, а е *допълнителна и крайна гаранция* за случаите, в които въпреки задължението, съдържащо се в същия параграф 7, доставчикът поради грешка все пак е блокирал законно съдържание. Тезата, поддържана от испанското и френското правителство, че единствената защита на разположение на потребителите е жалба „в случай на спорове относно преустановяването на достъпа до или премахването на произведения или други обекти, качени от тях“ не се подкрепя от нито една от европейските институции, нито от Генералния адвокат, като най-вероятно няма да бъде подкрепена и от Съда на ЕС.

Нещо повече -- Генералният адвокат директно заявява, че с параграф 7 на член 17 европейският законодател „предвижда ясно и точно *ограничение на мерките за филтриране и блокиране*, които доставчиците на тези услуги трябва да приложат на основание параграф 4“. В допълнение, те вече не могат в общите си условия за използване или в рамките на договорни споразумения с правоносителите да изключат прилагането на изключенията и ограниченията, като предвият например, че самото твърдение на правоносителите за нарушение на авторското право ще е достатъчно, за да обоснове подобна мярка за блокиране или за премахване. Напротив, доставчиците трябва в общите си условия да информират потребителите, че последните могат да използват произведения и други закриляни обекти в рамките на посочените изключения и ограничения.

От текста на член 22б, ал.10 от проекта за ЗИД е видно, че не предвижда никакви специфични *ex ante* гаранции за закрилата на правата на потребителите. Би следвало от разпоредбата да става недвусмислено ясно, че както онлайн посредниците, така и правоносителите, нямат право да блокират съдържание, което се използва законосъобразно от

потребителите на съответната платформа. В допълнение, в този ЗИД не е разписан ред за упражняване на субективното право на потребителите съгласно алинея 10 на член 22б. Без такова допълнение ще е налице неяснота и за съда, и за самия потребител, как точно последният може да упражни правото си по общ съдебен ред. Би било удачно такъв специален ред да се включи в дял трети от ЗАПСП, където за момента са подробно разписани исковете, с които разполагат правоносителите при нарушаване на техните права.

5. Заключение

Директивата за авторското право от 2019 г. представлява *lex specialis* по отношение на общото законодателство за посредническа отговорност. В резултат на поредицата от политически компромиси при формулирането на концепцията на член 17 той, освен носител на множество вродени противоречия, е и пример за удивително лоша законодателна техника. В академичните среди механизмът бе удостоен с прякори като „най-големият експеримент на интернет политиките на нашето десетилетие“³³, „разпоредба-чудовище, както с оглед това колко е голяма, така и колко е опасна“³⁴ и „мърлява работа“³⁵.

Истинската новост в механизма на член 17 е фикцията, че самата платформа разгласява публикуваното от потребителите ѝ съдържание, съответно носи пряка отговорност за законността на това съдържание. От гледна точка на защитата на правата на потребителите на онлайн платформите се смята, че поставянето на изискване за т.нар. „алгоритмично регулиране“ обръща правната природа на принудителното изпълнение на авторски права от инструмент за сваляне на доказано незаконно използвани материали, в превантивна забрана за публично разпространение без изричното разрешение на правопритежателя³⁶. В този контекст изключенията и ограниченията от авторското и сродните му права са основен инструмент за балансиране на насрещни основни права на правоносителите, от една страна, и потребителите, от друга. Затова в хода на реформата един от основните въпроси бе как този балансиращ механизъм е защитен в рамките

³³ Вж. Husovec, M. and Quintais, J., (2021) How to License Article 17? Exploring the Implementation Options for the New EU Rules on Content-Sharing Platforms. GRUR International (Issue 4/2021, forthcoming), Available at: <https://ssrn.com/abstract=3463011>.

³⁴ Dusollier, S., (2020) The 2019 Directive on Copyright in the Digital Single Market: Some progress, a few bad choices, and an overall failed ambition. *Common Market Law Review, Kluwer Law International*, 57 (4), pp.979 - 1030.

³⁵ Detrekői, Z., (2020) *Article 17: A Messy Affair*. Center for Media, Data and Society on Medium. Available at: <https://medium.com/center-for-media-data-and-society/article-17-a-messy-affair-40843cf8125>.

³⁶ Elkin-Koren, N., (2017) Fair Use by Design, 64 *UCLA Law Review*, at 1093.

на новия режим на член 17. Вместо да заложи на интегриран подход при прилагането на изключенията, европейският законодател въведе в параграф 7 чисто нов режим на оригинално формулирани изключения, които се отнасят единствено за ползването в контекста на потребителско съдържание, качвано на онлайн платформите. Също така възникна въпросът дали разрешените употреби са защитени *ex ante* или *ex post* при филтриране и блокиране на потребителско съдържание. Все пак, съгласно достъпното до момента тълкуване, споделено както от Комисията в Насоките за прилагане на член 17 от Директива 2019/790, така и от Парламента и Съвета в хода на дело C401/19 на Съда на ЕС, разпоредбата на член 17, параграф 7 от Директива 2019/790 утвърждава *субективното право* в полза на потребителите на услуги да споделят и използват закриляни обекти законно и това право трябва да се вземе предвид *ex ante* от доставчиците. В заключението си по висящото пред Съда на ЕС дело Генералният адвокат директно заявява, че „доставчиците на услуги за споделяне *нямат законово право да блокират или премахват съдържание, което представлява законно използване* на произведения или други защитени обекти, с мотива, че това съдържание нарушава авторското право.“

Въпреки гореизложеното, остава въпросът как ще се прилага на практика механизмът на член 17 така, че да не засяга непропорционално правата на потребителите, които са икономически най-слабата страна в многостранните отношения по повод споделянето на закриляно съдържание онлайн.

В свое изказване от юли 2021 г. придставител на Google заяви, че независимо от йерархията на гаранциите за упражняване на насрещни права, в последна сметка начинът, по който платформите ще подхождат към превантивното блокиране на потребителско съдържание, зависи до голяма степен от политическата конюнктура и позицията на правноносителите във всяка отделна юрисдикция³⁷. Безспорно механизмът на член 17 не е в състояние да постигне хармонизиран режим на посредническата отговорност и защитата на потребителските права в Европейския съюз. Точните елементи и равновесия при реализирането му по същество ще падне основно върху плещите на националните съдилища в условията на сериозна фрагментация на правната уредба.

³⁷ Вж. Manara, C. (2021), *CDSMD implementation Day*. Recreating Europe Webinar. Видео презентация, достъпна на: <https://www.youtube.com/watch?v=V9uOMRkd1fQ>, започва в 3:41:06.

Библиография

1. Angelopoulos, C. (2020), „ Harmonising Intermediary Copyright Liability in the EU: A Summary (November 2019). Giancarlo Frosio (ed(s)), *The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability* (Oxford University Press), pp. 315-334, Available at: <https://ssrn.com/abstract=3685863>.
2. Angelopoulos, C., and Quintais, J. (2019), Fixing Copyright Reform: A Better Solution to Online Infringement. *JIPITEC* 10 (2), 147.
3. Bar-Ziv, S., and Elkin-Koren, N., (2018). Behind the scenes of online copyright enforcement: Empirical evidence on Notice & Takedown. 50 Conn. L. Rev., 339; Urban, Karaganis, and Schofield, *Notice and Takedown in everyday practice*, UC Berkeley Public Law Research Paper No. 2755628 (2017), 44.
4. Canadian Copyright Act (R.S.C., 1985, c. C-42). Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-42/page-2.html>
5. Centre for Intellectual Property Policy & Management/ Jean Monnet Centre of Excellence. *Observatory on transposition of Exceptions & Limitations*. Available at: <https://microsites.bournemouth.ac.uk/cippm/2020/10/28/observatory-on-national-implementation-of-dsm-exceptions-limitations/>.
6. Communia, *Eurovision DSM contest*. Available at: <https://eurovision.communia-association.org/>.
7. Communia (2020), [https://copyrightexceptions.eu/#Art.%205.3\(k\)](https://copyrightexceptions.eu/#Art.%205.3(k))
8. CREATE. *Directive on Copyright in the Digital Single Market (CDSM) Implementation*. Available at: <https://www.create.ac.uk/cdsm-implementation-resource-page/#intro>;
9. Detrekői, Z., (2020) *Article 17: A Messy Affair*. Center for Media, Data and Society on Medium. Available at: <https://medium.com/center-for-media-data-and-society/article-17-a-messy-affair-40843cf8125>.
10. Dusollier, S., (2020) The 2019 Directive on Copyright in the Digital Single Market: Some progress, a few bad choices, and an overall failed ambition. *Common Market Law Review*, *Kluwer Law International*, 57 (4), pp.979 - 1030.
11. Elkin-Koren, N., (2017) Fair Use by Design, 64 *UCLA Law Review*, at 1093.
12. European Commission (2020), Targeted consultation addressed to the participants to the stakeholder dialogue on Article 17 of the Directive on Copyright in the Digital Single Market. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/directive-copyright-digital-single-market-commission-seeks-views-participants-stakeholder-dialogue>.
13. European Commission (2021), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Guidance on Article 17 of Directive 2019/790 on Copyright in the Digital Single Market, COM(2021) 288 final.
14. European Commission, (2021), Copyright: Commission calls on Member States to comply with EU rules on copyright in the Digital Single Market. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_21_3902.

15. Husovec, M. and Quintais, J. (2021), How to License Article 17? Exploring the Implementation Options for the New EU Rules on Content-Sharing Platforms. *GRUR International* (Issue 4/2021, forthcoming), Available at: <https://ssrn.com/abstract=3463011>.
16. Husovec, M., (2018). The Promises of Algorithmic Copyright Enforcement: Takedown or Staydown? Which is Superior? And Why? *Columbia Journal of Law & the Arts*, Forthcoming, *Tilburg Law School Research Paper* Forthcoming, Available at: <https://ssrn.com/abstract=3239040>.
17. Jacques, S. (2019), *How Freedom of Expression Defines the Parody Exception*, in: *The Parody Exception in Copyright Law*, Oxford Scholarship Online, 137.
18. Keller, P. (2020), *CJEU hearing in the Polish challenge to Article 17: Not even the supporters of the provision agree on how it should work*, Kluwer Copyright Blog. Available at: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2020/11/11/cjeu-hearing-in-the-polish-challenge-to-article-17-not-even-the-supporters-of-the-provision-agree-on-how-it-should-work/>.
19. Larroyed, A., (2020), *When Translations Shape Legal Systems: How Misguided Translations Impact Users and Lead to Inaccurate Transposition - The Case of 'Best Efforts' Under Article 17 DCDSM*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3740066>
20. Manara, C. (2021), *CDSMD implementation Day*. Recreating Europe Webinar. Video presentation. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=V9uOMRkd1fQ>, starts at: 3:41:06.
21. *Melnychuk v. Ukraine* (dec), no. 28743/03, ECHR 2005-IX.
22. Quintais J. et al., (2019), Safeguarding User Freedoms in Implementing Article 17 of the Copyright in the Digital Single Market Directive: Recommendations from European Academics. *JIPITEC* 10 (3) 2019, 277.
23. Rauer, N. et al. (2021), Transposing the EU's platform liability regime into Dutch, German and Irish law. Available at: <https://www.pinsentmasons.com/out-law/analysis/platform-liability-ireland-germany-the-netherlands>.
24. Romero Moreno, F. (2020), 'Upload filters' and human rights: implementing Article 17 of the Directive on Copyright in the Digital Single Market, *International Review of Law, Computers & Technology*, 34:2, 153-182, DOI: 10.1080/13600869.2020.1733760.
25. Rosati, E. (2021), *Copyright in the digital single market: article-by-article commentary to the provisions of directive 2019/790*. Oxford University Press.
26. Rosati, E. (2019), Lost in (mis-)translation: when IP law doesn't always mean what it says, *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Volume 14, Issue 8, August 2019, Pages 587-588. Available at: <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpz076>
27. Samuelson, P. (2020), Pushing Back on Stricter Copyright ISP Liability Rules. *Michigan Technology Law Review*, Forthcoming, Available at: <https://ssrn.com/abstract=3630700>.

28. Senftleben, M. (2019), *Bermuda Tringle: Licensing, Filtering and Privileging User-Generated Content Under the New Directive on Copyright in the Digital Single Market*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3367219>.
29. Senftleben, M. (2012), Quotations, Parody and Fair Use. In Hugenholtz, B., Quaendvlieg, A. & Visser, D. (Eds.), *A Century of Dutch Copyright Law - Auteurswet 1912-2012* (pp. 359-412). DeLex.
30. Senftleben, M. (2019), User-Generated Content: Towards a New User Privilege in EU Copyright Law. In: Aplin, T. (ed), *Research Handbook on Intellectual Property and Digital Technologies*, Cheltenham: Edward Elgar, 21-23.
31. Targosz, T. (2019), *Poland's Challenge to the DSM Directive - and the Battle Rages On...* Kluwer Copyright Blog. Available at: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2019/06/10/polands-challenge-to-the-dsm-directive-and-the-battle-rages-on/>.
32. Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия) (OJ L 178, 17.7.2000, p. 1-16).
33. Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 година относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество (OJ L 167, 22.6.2001, p. 10-19).
34. Директива (ЕС) 2019/790 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО, PE/51/2019/REV/1, OJ L 130, 17.5.2019, стр. 92-125.
35. Документ 8612/19 от 16.04.2019 г., „Резултати от гласуването [...] (първо четене)+. Достъпен на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST86122019-INIT/bg/pdf>.
36. Закон за авторското право и сродните му права.
37. Заключение на Генералния адвокат по дело C201/13, Deckmyn срещу Helena Vandersteen [2014] ECLI:EU:C:2014:458.
38. Заключение на Генералния адвокат по дело C401/19, Република Полша срещу Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз. ECLI:EU:C:2021:613.
39. Караджова, М. (2002), Защита на правото на собственост според ЕКПЧ. В: Танчев, Е., Основни права на човека. С.: ЮРИСПРЕС, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
40. Министерство на културата (2020), Консултацияен документ № 3 от Консултация за транспонирането на Директива (ЕС) 2019/790 на Европейския парламент и на Съвета относно авторското право и сродните му права в Цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО. Достъпен на: <http://mc.government.bg/page.php?p=141&s=737&sp=776&t=0&z=0>.
41. Министерство на културата (2021), Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за авторското право и сродните му права - <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6348>.

42. Проект за Регламент относно единния пазар на цифрови услуги (Законодателен акт за цифровите услуги) и за изменение на Директива 2000/31/ЕО, Брюксел, 15.12.2020, COM(2020) 825 final, 2020/0361 (COD).
43. Проект за Регламент относно достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор (Законодателен акт за цифровите пазари), Брюксел, 15.12.2020, COM(2020) 842 final, 2020/0374 (COD).
44. Решение на Съда на ЕС по дело C201/13, Deckmyn срещу Helena Vandersteen et al. [2014] EU:C:2014:2132.
45. Съвместна декларация на Нидерландия, Люксембург, Полша, Италия и Финландия, Декларация на Естония и Декларация на Германия. Достъпни на: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST79862019-ADD-1-REV-2/FR>

Саморегулацията на онлайн платформите в светлината на законодателния акт за цифровите услуги

Иглика Иванова

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

Abstract:

The article analyzes the application and effectiveness of the 2016 EU Code of conduct on countering illegal hate speech online and the 2018 EU Code of Practice on Disinformation, which should be strengthened by the end of 2021. The relevance and role of these tools in a dynamically changing digital environment, for which the global crisis caused by COVID-19 has played a major role over the last 18 months, is examined. A legislative process is also underway to overhaul the conditions under which online platforms operate through the Digital Services and Digital Markets Acts. The choice of tools by the European Union is analyzed in the context of the Better Regulation strategy and the strategy for the completion of the EU Digital Single Market, the normative framework of the EU Charter of Fundamental Rights, and with a view to the prospects of maintaining or revising the codes in the new legislation. The concept of platform governance, the academic literature on which is growing rapidly, is introduced as a theoretical framework.

Keywords: online platforms, digital services, self-regulation, co-regulation, platform governance, European Union

Въведение. Европа в цифровата ера.

Европейската комисия, председателствана от Жан-Клод Юнкер (2014-2019), определи за един от своите основни приоритети създаването (и завършването) на цифров единен пазар – ново измерение на вътрешния единен пазар с огромен икономически потенциал¹. Тази цел

¹ „Чрез създаването на свързан цифров единен пазар можем да генерираме допълнителен растеж в Европа в размер до 250 милиарда евро през мандата на следващата Комисия и по този начин да създадем стотици хиляди нови работни места, по-специално за по-младите, които търсят работа, както и едно жизнено общество, основано на знанието.“ Жан-Клод Юнкер в Стратегия за цифров единен пазар за Европа. COM(2015) 192 final.

бе артикулирана във втората от десетте приоритетни области на тази Комисия – Свързан цифров единен пазар, и разгърната в конкретни стъпки в приетата през 2015 г. Стратегия за цифровия единен пазар – политическа пътна карта, с чиято помощ „единният пазар да бъде подготвен за цифровата ера“². Европейският съюз влезе в третото десетилетие на XXI век с ревизирани правни рамки в областта на аудиовизуалните медийни услуги, на защитата на данните и в сектора на авторското право в цифровия единен пазар³ – и с нова Комисия, сред чиито шест приоритета (и ключов ресурс със същото име) е стратегическата програма „Европа, подготвена за цифровата ера“⁴. С петгодишен мандат, изтичащ през 2024 г., Комисията на Урсула фон дер Лайен прокламира периода 2020 - 2030 година за *цифровото десетилетие на Европа*. ЕС се ангажира да създаде безопасно цифрово пространство за гражданите чрез цифрова трансформация, която отстоява ценностите на ЕС и защитава основните права и сигурността, като същевременно се укрепи цифровият суверенитет на Европа. Наред с икономиката, основана на данни, изкуствения интелект, киберсигурността и др., цифровите услуги, каквито са услугите, предоставяни от онлайн платформите за споделяне на генерирано от потребителите съдържание, са една от ключовите области, в които ЕС работи за цифровата трансформация⁵.

От страна както на Европейската комисия, така и на политическите лидери на ЕС в Европейския съвет има очакване^{6,7} в най-кратки срокове законодателите да стигнат до споразумение и да приемат нов законодателен пакет за цифровите услуги. Представен в края на 2020 г., този законодателен пакет включва предложение за регламент за цифровите услуги и предложение за регламент за цифровите пазари. Двата проекторегламента предлагат нови правила за по-добро управ-

² Цитираните думи са на Жан-Клод Юнкер. European Commission Press Corner. 2015. *A Digital Single Market for Europe: Commission sets out 16 initiatives to make it happen* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4919

³ Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 година (Директива за аудиовизуалните медийни услуги); Регламент (ЕС) 2016/679 от 27 април 2016 година (Общ регламент относно защитата на данните); Директива (ЕС) 2019/790 от 17 април 2019 година относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО

⁴ ЕК. *6 приоритета на Комисията за 2019 - 2024 г.* - https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_bg

⁵ Consilium EU. Европейски съвет. *Цифрово бъдеще за Европа. Ускоряване на цифровата трансформация* - <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/a-digital-future-for-europe/#>

⁶ Vela, Jakob & Lynch, Suzanne. 2021. Breton Puhes for Tough Tech Rules. In *Brussels Playbook*. Politico. Публикувано на 9 ноември 2021 - <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/belarus-border-crisis-sanctions-latest-lithuanias-terror-warning/>

⁷ Consilium EU. Европейски съвет. 2021. *Лидерите от ЕС призовават за бърз напредък по програмата в областта на цифровите технологии*. Публикувано на 22 октомври <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/a-digital-future-for-europe/timeline-digital-europe/>

ление на цифровото пространство и цифровите услуги, включително платформите на социалните медии, които да защитават в по-голяма степен потребителите и техните основни права онлайн и да доведат до по-справедливи и по-отворени цифрови пазари за всички⁸.

Теоретична рамка. Управление на платформите.

„Множество онлайн платформи вече играят централна роля в живота на нашите граждани и предприятия и дори в нашето общество и демокрация като цяло. С днешните предложения организираме нашето цифрово пространство през следващите десетилетия.“ – Тиери Бретон, Комисар по въпросите на вътрешния пазар⁹.

Онлайн платформите са вид междинни доставчици на услуга¹⁰, които могат да бъдат определени като социо-технологически екосистеми¹¹, които позволяват и направляват взаимодействието и комуникацията между потребителите чрез събиране, обработка и циркулация на потребителски данни¹². За тях е характерен потенциалът за експоненциален растеж (капиталово и географски), наблюдаван в кратки срокове, което позволява на онлайн платформата да използва максимално мрежовите ефекти и икономии от мащаба и обхвата.

ОП като Facebook и Twitter, Wikipedia и Reddit, Amazon и Uber са проникнали в широк спектър от обществени дейности, в т.ч. журналистика, гражданска ангажираност, образование и транспорт, и имат значителна роля в реализирането на важни обществени ценности и политически цели, свързани с тези дейности¹³. В ежедневието правилата, които се упражняват най-пряко върху хората при използването им на

⁸ Европейска комисия. Съобщение за медиите. (2020), *Европа, подготвена за цифровата ера: Комисията предлага нови правила за цифровите платформи*. Публикувано на 15 декември 2020 - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_2347

⁹ Ibid.

¹⁰ В чл. 2 буква б) от ДЕТ определението за „доставчик на услуги“ е *всяко физическо или юридическо лице, което предоставя услуги на електронното общество*. В ДЕТ понятието онлайн платформи не се споменава.

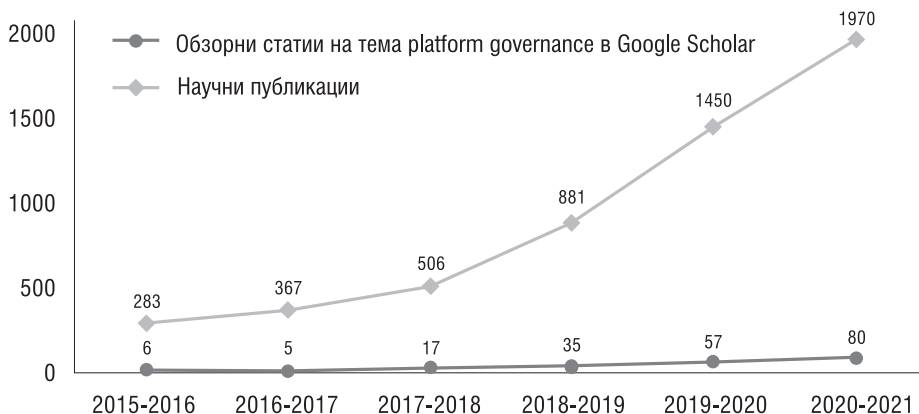
¹¹ Kappor, Kawal et al. (2021), *A socio-technical view of platform ecosystems: Systematic review and research agenda*. Journal of Business Research 128(1):94-108 DOI: 10.1016/j.jbusres.2021.01.060

¹² В ЗАЦУ се съдържа следното определение за ОП: *доставчик на хостинг услуга, който по искане на получател на услугата съхранява и разпространява сред обществеността информация, освен ако тази дейност е незначителна и изцяло спомагателна характеристика на друга услуга и поради обективни и технически причини не може да бъде използвана без тази друга услуга, и интегрирането на характеристиката в другата услуга не е средство за заобикаляне на приложимостта на настоящия регламент*

¹³ Helberger, Natali, Pierson, Jo & Poell, Thomas (2018), *Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility*. The Information Society, 34:1, 1-14, DOI: 10.1080/01972243.2017.1391913

различни услуги в интернет, са правилата, установени и прилагани от посредниците¹⁴.

Разбирането на властовите отношения и управленските структури в основата на съвременните форми на „платформения капитализъм“ (по Срничек¹⁵) изисква интердисциплинарен подход, в който важна роля имат медийните и комуникационните изследвания и правото, но едновременно с това е нужен задълбочен анализ на политическите фактори, които оказват влияние върху екосистемата на платформата. В своите изследвания в сечението между технологиите, международните отношения и политическите науки с фокус върху комплексните мерки, предприети от правителствата, за да наложат контрол върху начина, по който платформите модерират генерираното от потребителите съдържание, Робърт Гориа отбелязва, че платформените политики все по-трудно могат да бъдат отделени от глобалната политика. Въз основа на обширен преглед на научната литература в релевантните направления, по-важните от които са изброени по-горе, Гориа артикулира три аргумента, върху които изгражда своята теоретична рамка за управлението на платформите.



Фигура 1. Данни за нарастването на научната литература в изследователското поле на платформеното управление (platform governance)

¹⁴ Suzor, Nicolas P. (2018), *Lawless: The Secret Rules That Govern Our Digital Lives*. SocArXiv. November 23. doi:10.31235/osf.io/ack26 <https://osf.io/preprints/socarxiv/ack26/>

¹⁵ В своята книга *Platform Capitalism*, издадена през 2016 г., Ник Срничек твърди, че пресечните линии между явления на информационното общество и на цифровите инфраструктури като гиг икономиката, икономиката на споделянето и икономиката могат да бъдат намерени в степента, до която са съсредоточени върху извличането и използването на данни, използвайки бизнес модела на цифровите платформи. Вж. LSE Lit Fest 2017: *Platform Capitalism by Nick Srnicek* <https://blogs.lse.ac.uk/lsereviewofbooks/2017/02/24/lse-lit-fest-2017-platform-capitalism-by-nick-srnicek/>

Платформеното управление (platform governance) се отнася до начина, по който платформените компании определят и прилагат стандарти за използването на своите платформи и това как други заинтересовани страни се опитват да влияят или да контролират този процес¹⁶. Трите аргумента, изведени от Горуа, са:

- (i) платформите управляват: „кодът е закон“ (по Лесиг¹⁷), защото решенията за предназначението и функционалностите, взети от съзателя на дадена онлайн услуга, на практика представляват форма на регулиране (Suzor¹⁸); по начина, по който платформените компании балансират сложните и често противоположни интереси на различни заинтересовани страни (инвеститори, потребители, рекламодатели, регулатори, своите собствени), платформите се намесват в ежедневието, като конструират онлайн преживяването на своите потребители, включително чрез алгоритмичното определяне на това каква информация да бъде (не)видима за тях¹⁹.
- (ii) платформите са компании: тоест платформените компании може да обхващат различни индустрии и да не се поддават на смислено класифициране, но все пак са компании, което означава, че историческото изследване на политическото влияние на други глобални корпорации е добра отправна точка за концептуализирането на платформеното управление;
- (iii) платформите са управлявани: въпреки широкия консенсус, че предвид значението им за цифровата публична сфера са недостатъчно регулирани и притежават почти неограничена, суверенна власт в световен мащаб^{20,21}, управлението на платфор-

¹⁶ Gorwa, R. (2021), *Elections, Institutions, and the Regulatory Politics of Platform Governance: The Case of the German NetzDG*, SocArXiv 2exrw, Center for Open Science - <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/2exrw.html>

¹⁷ Lessig, L. (2006), *Code: Version 2.0*. ISBN 978-0-465-03914-2 p.1 - <https://lessig.org/product/codev2>

¹⁸ „Цифровите посредници управляват не със закон, а с архитектурата на мрежите си, с властта да влияят върху социалните норми и с властта да налагат правилата си, като премахват съдържание и ограничават достъпа до мрежите си“. В Suzor, Nicolas P. (2018), *Lawless: The Secret Rules That Govern Our Digital Lives*.

¹⁹ Вж. Klonick, K. (2018), *Development of Moderation: From Standards to Rules*. В *The new governors: The people, rules, and processes governing online speech*. Harvard Law Review 131(6):1599-1670; Bucher, T. 2018. *If... Then: Algorithmic Power and Politics*. Oxford University Press, Oxford, UK; Gillespie, Tarleton. 2010. *The Politics of 'Platforms'*. New Media & Society, 12(3):347-364. Gillespie, Tarleton. 2015. *Platforms Intervene*. Social Media + Society, 1(1):2056305115580479; Suzor.

²⁰ Vaidhyanathan, S. (2018), *Antisocial Media: How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy*. Oxford University Press, Oxford, UK.

²¹ Anderson, M. (2020), *Most Americans say social media companies have too much power, influence in politics*. Pew Research Center - <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/07/22/most-americans-say-social-media-companies-have-too-much-power-influence-in-politics/>

мите се подчинява пряко на местни, национални и наднационални механизми за управление и компаниите могат да бъдат проверявани (и санкционирани) от регулаторни органи, органи за защита на личните данни, органи за защита на конкуренцията и други институции на национално или международно ниво.

Действащата правна рамка на ЕС.

Препоставки за саморегулация на платформите.

Директивата за електронната търговия (ДЕТ) от 2000 г. е основният законодателен акт на Европейския съюз в тази област, с който са установени хоризонталните правила, приложими за всички видове доставчици на услуги на информационното общество, функциониращи на европейския пазар, каквито са и онлайн платформите. Конкретните цели на ДЕТ при приемането ѝ на границата на хилядолетията са да се гарантира: i) добре функциониращ вътрешен пазар на цифрови услуги, ii) ефективно премахване на незаконното съдържание онлайн при пълно зачитане на основните права и iii) адекватно равнище на информация и прозрачност за потребителите²².

Чрез ДЕТ, *inter alia*, са установени правилата за отговорността на междинните доставчици на информационни услуги, като са определени условията, при които не се ангажира отговорността на посредниците. Онлайн платформите попадат в обхвата на чл. 14 на ДЕТ и се ползват от режим на условна неотговорност за незаконно съдържание и дейности, разработен във време, в което нямаха особеностите и мащаба, който имат днес, като същевременно значително улесни тяхното разширяване.

В Стратегията за цифровия единен пазар, на основата на която Комисията на Юнкер предложи и разработи политики в три големи, икономически обосновани направления – (i) по-добър достъп за потребителите и предприятията до цифрови стоки и услуги в цяла Европа, (ii) създаване на подходящи условия и равнопоставеност за развитието на цифровите мрежи и новаторските услуги, и (iii) максимизиране на потенциала за растеж на цифровата икономика, бяха заложени като цели обстойно да бъде анализирана ролята на онлайн платформите на пазара и проучването на най-ефективните начини за борба с незаконното съдържание в интернет.

В чл. 16 от ДЕТ се посочва, че държавите членки и Комисията насърчават съставянето на кодекси за поведение на равнище ЕС чрез търговски, професионални и потребителски асоциации или организации,

²² Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно единния пазар на цифрови услуги (Законодателен акт за цифровите услуги) и за изменение на Директива 2000/31/ЕО. Обяснителен меморандум.

които имат за цел да допринесат за прилагането на членове от 5 до 15 от директивата²³. Тази разпоредба и заявената в единадесетата от шестнадесетте инициативи за създаването на цифровия единен пазар на Комисията на Юнкер цел – проучването на най-ефективните начини за борба с незаконното съдържание в интернет, цитирана по-горе²⁴, представляват, съответно, нормативно и политическо основание за въвеждането през 2016 г. на саморегулация под формата на Кодекс за поведение за противодействие на незаконните изказвания онлайн, поражащи омраза. Страни по кодекса от самото му създаване са Facebook, Microsoft, Twitter и YouTube; впоследствие към тях се присъединяват Instagram, Snapchat, Dailymotion, Jeuxvideo.com, TikTok и LinkedIn²⁵.

За разлика от незаконното съдържание онлайн, в т.ч. незаконните изказвания, поражащи омраза²⁶, дезинформацията онлайн, за координирано и ефективно противодействие срещу която от 2018 г. насам също се прилага инструмент за саморегулация, не се споменава в Стратегията за цифровия единен пазар от 2015 г.²⁷ Дезинформацията онлайн е идентифицирана като сериозен проблем поради щетите, които може да нанесе на демократичните институции, процеси и гражданското общество, и влиза в политическия дневен ред след разработването на стратегията за ЦЕП²⁸. Дефинирана е в Кодекса за поведение от 2018 г. като *доказуемо невярна или подвеждаща информация, която се създава, представя и разпространява с цел да се извлече икономическа изгода или съзнателно да се въведе в заблуждение обществеността и може да бъде във вреда на обществен интерес*. Съдържанието, което отговаря на това определение, не е незаконно от гледна точка на правото на

²³ По-специално с параграф 1/д) се регламентира изискване към държавите членки и Комисията да насърчават съставянето на кодекси за поведение по отношение защитата на непълнолетни и човешкото достойнство

²⁴ ЕК. Комисията представи 16 инициативи за създаването на цифров единен пазар за Европа - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_15_4919

²⁵ EC. The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

²⁶ Дефинирани като *поведение, което подбужда публично към насилие или омраза срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност* (Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета от 28 ноември 2008 г. относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право)

²⁷ ЕК (2015), Съобщение на комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Стратегия за цифров единен пазар за Европа.

²⁸ Европейският съвет за първи път признава заплахата от дезинформационните кампании онлайн през 2015 г. и изисква от Върховния представител да се заеме с тези, произлизащи от Русия. Вж. European Union External Action Service (2018), Action Plan against Disinformation https://eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf action_plan_against_disinformation

Европейския съюз, а подписалите Кодекса страни поемат само ангажименти, които отговарят на: (i) предлагания от тях продукт и/или услуга, (ii) тяхната роля във веригата на стойността, (iii) техните технически възможности и (iv) предвидените в правото на ЕС, и по-специално в ДЕТ, режими на отговорност, които се различават в зависимост от тяхната роля в създаването и разпространението на съответното съдържание²⁹. Накратко, Кодексът не задължава всички подписали го страни, измежду които от самото начало са Google, Facebook, Mozilla и Twitter, да поемат всеки ангажимент³⁰. Той е предложен като първа стъпка в разработването на цялостен подход за противодействие на разпространението на дезинформация онлайн на ниво Европейски съюз от независимата експертна група на високо равнище, създадена по инициатива на ЕК в края на 2017 г.³¹ Комисията, от своя страна, предприема тези действия в отговор на призива на Европейския парламент към нея да „анализира задълбочено настоящото положение и правната рамка по отношение на дезинформацията³² и да провери възможността за законодателна намеса с цел ограничаване на препредаването и разпространяването на лъжливо съдържание“, отправен в резолюция относно онлайн платформите и цифровия единен пазар³³. В доклада си ЕГВР подчертава, че способността на мерките за саморегулиране в тази област никога не са били тествани, консистентното им прилагане в целия Съюз може да се окаже предизвикателство, а желанието на всички страни да се придържат към такъв подход предстои да бъде доказан. Също така изрично е формулирана препоръка този инструмент за саморегулация да не замества, нито да се прикрепва към съществуващите системи за саморегулация, какъвто е кодексът срещу незаконната реч на омразата.

Така в рамките на мандата на Комисията на Юнкер Европейската комисия въвежда два комплексни саморегулаторни механизма, които най-големите онлайн платформи доброволно приемат да прилагат и

²⁹ Разпоредбите на чл. 12, 13 и 14 от ДЕТ, чрез които са определени условията на освобождаване от отговорност за доставчици, които осъществяват обикновен пренос, кеширане или хостинг, в т.ч. онлайн форуми, платформи за споделяне на видеоклипове и социални медии.

³⁰ От изброените само Twitter се възползва от тази свобода на преценка и не поема всички ангажименти.

³¹ *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, Публикувано на 12 март 2018 - http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271

³² Понятието „дезинформация“ заменя „фалшивите новини“ именно с дефинирането му от експертната група на високо равнище (обявена първоначално като ЕГВР за фалшивите новини) и отхвърлянето на „фалшиви новини“ като неподходящо предвид използването му по манипулативен начин за дискредитиране на политически противници и критични медии.

³³ EUR-Lex. Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Резолюция на Европейския парламент от 15 юни 2017 г. относно онлайн платформите и цифровия единен пазар (2016/2276(INI)) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017IP0272&from=EN>

започват регулярно да се самоотчитат с цел измерване на напредъка по изпълнение на установените чрез тях цели и ангажименти и оценяване на тяхната приложимост и ефикасност. Изборът на подход чрез саморегулация е предвиден в Директивата за електронната търговия, а конкретно по отношение на незаконните изказвания, поражащи омраза, и в Стратегията за ЦЕП. Като изтъква, че регулация на дезинформацията на ниво национално правителство или на ниво ЕС би била рисков (най-вече от гледна точка на свободата на изразяване) инструмент, експертната група, предложила създаването на кодекс за поведение срещу този вид вредно за европейското общество (а в отделни държави членки и незаконно, регулирано от наказателното право³⁴) съдържание, възприема позицията, че най-добрите отговори вероятно ще бъдат тези от саморегулаторен характер и с участието на широк кръг заинтересовани страни. Наред с вече споменатите по-горе, отчетливо формулиран аргумент в подкрепа на саморегулацията е да бъде „избегната политически продиктуваната приватизация на ефективния контрол и цензурирането на това кое е и кое не е приемлива форма на изразяване“³⁵. Разглеждана в рамката за платформено управление, представена по-горе, саморегулацията се позиционира най-близо до първия от трите аргумента – платформите управляват.

Прекрояване на правната рамка. Съображения за реформа.

В нито една от годишните работни програми на Комисията на Юнкер не е включен преглед на ДЕТ за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)³⁶.

Законодателният акт за цифровите услуги и за изменение на ДЕТ (ЗАЦУ) е представен за първи път в работната програма на ЕК за 2020 година като нова правна рамка в приоритетната област „Европа, подготвена за цифровата ера“, което ще укрепи единния пазар на цифрови услуги и ще помогне за осигуряването на правна яснота за малките предприятия и на равни условия, като същевременно гарантира защитата на гражданите и техните права, в т.ч. тяхната свобода на изразяване³⁷. ЗАЦУ е сред законодателните досиета с висок

³⁴ European Regulators Group for Audiovisual Media Services (2021), 4.2 Criminal law and penal codes. *Notions of disinformation and related concepts*. ERGA report - <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-SG2-Report-2020-Notions-of-disinformation-and-related-concepts-final.pdf>

³⁵ *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*.

³⁶ REFIT Scoreboard. Communications networks, content and technology - <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/policy/3/index.html>

³⁷ EC (2020), Commission Work Programme - key documents - https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_bg

приоритет в работната програма на ЕК за 2022 г., заедно със Законодателния акт за цифровите пазари, Законодателния акт за изкуствения интелект, предложението за създаване на рамка за европейска цифрова самоличност и др.³⁸ В своето съобщение към тази работна програма ЕК откроява ангажимента си да работи за постигане на съгласие по предложенията за безопасен и сигурен интернет, европейска цифрова идентичност и надежден изкуствен интелект, както и за тяхното прилагане.

Очевидна е приемствеността в целите и философията на „Европа, подготвена за цифровата ера“ на настоящата Комисия и „Свързан цифров единен пазар“ на предходната. Същевременно може да бъде разчетено все по-ясното осъзнаване от страна на европейските законотворци, че всеобхватното навлизане на цифровите услуги и по-специално на онлайн платформите във всички сфери на човешката дейност влече със себе си както огромен потенциал, така и сериозни рискове. Това не са рискове, локализирани до отделни държави членки или дори до Европейския съюз в неговата икономическа, политическа и обществена цялост, а глобални рискове, на които Съюзът трябва да отговори бързо и адекватно, ако действително иска да осъществи цифровата си трансформация до 2030 г. без това да доведе до дълбока криза и разделение в европейското информационно общество, респективно и до дестабилизация на ЕС. В този смисъл законодателният пакет за цифровите услуги, който представлява цялостен набор от нови правила за цифровите услуги, включително социалните медии, онлайн местата за търговия и други онлайн платформи, функциониращи в Европейския съюз, трябва да се разглежда като най-голямата и важна реформа на цифровото пространство от възникването на цифровия единен пазар досега.

Въпреки че не е включена в програмата REFIT, в контекста на изготвянето на законодателната инициатива за ЗАЦУ ДЕТ преминава през оценка, извършена успоредно с оценката на въздействие, придружаваща предложението³⁹. Основните изводи от извършения анализ са включени в меморандума към предложението на комисията. Един от тези изводи е, че въпреки отчетените положителни резултати, инициативите за саморегулиране не могат да бъдат правно налагани, нито обхващат всички участници в цифровата икономика, а освен това предоставят само тясноотраслови решения за някои от основните проблеми като противодействието на разпространението на конкретни видове незаконна дейност. От гледна точка на регулаторната тежест не са от-

³⁸ EC (2022), Commission Work Programme - key documents - https://ec.europa.eu/info/publications/2022-commission-work-programme-key-documents_bg

³⁹ Предложение за регламент относно единния пазар на цифрови услуги и за изменение на Директива 2000/31/ЕО. Обяснителен меморандум.

четени високи или непропорционални разходи, нито са изразени съществени опасения по отношение на въздействието върху малките и средните предприятия – тоест едни от основните параметри на програмата за по-добро регулиране от 2015 г.⁴⁰, препотвърдени със съобщението на ЕК от 2019 г. „По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“⁴¹, са удовлетворени.

От саморегулация към съвместно регулиране и отвъд

Беше реалистично и разумно да се вярва, че саморегулирането може да помогне за насърчаването на етично-конструктивен и ползотворен диалог между цифровата индустрия и обществото. Време е обаче да се признае, че саморегулирането не проработи и че сега доброволното приверждане в съответствие с етичните принципи трябва да бъде заменено от законово спазване на закона, особено в Европейския съюз, където законодателството застига (а донякъде дори вече е настигнало) цифровата индустрия. – Лучано Флориди⁴², „Краят на една ера: от саморегулиране до задължителна юридическа сила за цифровата индустрия“⁴³

Подобно на правните актове, саморегулаторните инструменти също са предмет на периодично оценяване. От 2016 г., когато е представен и подписан от първите присъединили се компании, до момента, Кодексът за поведение за противодействие на незаконните изказвания онлайн, пораждащи омраза, има шест оценки, най-скорошната от които е от октомври 2021 г.⁴⁴ Ключови показатели на ефективността на този кодекс са времето за оценка на уведомленията и делът на премахнатото съдържание, което е било докладвано. Методологията, използвана за оценките, е една и съща и включва участие на организации и публични органи от повечето държави членки, които подават уведомления за наличие на съдържание, което отговаря на параметрите за „незаконна реч на омраза“, и отчитат последващите действия на платформите⁴⁵.

⁴⁰ По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати – Програма на ЕС

⁴¹ EUR-Lex (2019), Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни. {SWD(2019) 156 final} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EN>

⁴² Лучано Флориди е професор по философия и етика на информация и директор на Digital Ethics Lab в Oxford Internet Institute към Оксфордския университет

⁴³ Floridi, L. (2021), *The end of an era: from self-regulation to hard law for the digital industry*. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3959766>

⁴⁴ EC. The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online

⁴⁵ България е представена от една единствена организация – Сдружение Асоциация Интегро, чиято кауза е постигането на равнопозна и уважавана позиция на ромската общност сред останалите членове на българското общество <https://integrob.org/за-нас/мисия-и-цели/>

Резултатите от последната, шеста оценка от октомври 2021 г. са по-ниски от средните, регистрирани през 2019 и 2020 г. – тоест, отчетено е влошаване на показатели; за пореден път недостатъчната обратна връзка към уведомятията на потребителите е идентифицирана като основна слабост на механизма. Новост в тазгодишната оценка, която трябва да бъде оценена с положителен знак като стъпка към повишаване на прозрачността, е информацията, предоставена от компаниите за мерките, които са предприели за противодействие на речта на омразата, включително действия за автоматично откриване на такова съдържание⁴⁶.

За разлика от Кодекса за поведение за противодействие на незаконните изказвания онлайн, пораждащи омраза, установеният механизъм за прозрачност, отчетност и оценка на прилагането на Кодекса за поведение срещу дезинформацията от подписалите го страни е базиран на докладите, които самите дружества предоставят на договорени между тях и ЕК интервали от време. В работния документ, представящ първата годишна оценка на ефективността на кодекса от страна на ЕК, се отбелязва, че към момента на изготвянето му остава трудно да се оцени точно навременността и въздействието на действията на подписалите страни. Причината за това е, че Комисията и публичните органи все още разчитат в най-голяма степен на желанието на платформите да споделят информация и данни⁴⁷.

ЕК определя Кодекса като много ценен инструмент, но поставя акцент върху недостатъците му, обединени в четири по-големи групи: (i) непоследователно и непълно прилагане в различните платформи и държави членки, ii) липса на унифицирани определения, iii) наличие на редица пропуски в обхвата на ангажиментите по Кодекса и iv) ограничения, присъщи на саморегулаторния характер на Кодекса. Някои от важните заключения с оглед на бъдещото му прилагане и преосмисляне са, че (i) съществуващата рамка за саморегулиране не създава независим механизъм за надзор, който да следи за пълнотата и въздействието на действията на подписалите страни, (ii) в него не са предвидени механизми за институционализиране на сътрудничеството с компетентни органи на държавите членки, (iii) нито механизми за установяване на спазването му от подписали страни и за налагане на санкции за нарушения⁴⁸.

⁴⁶ Reynders, Didier. Directorate-General for Justice and Consumers. *Countering illegal hate speech online 6th evaluation of the Code of Conduct*. 2021. 7 October 2021 - https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet-6th-monitoring-round-of-the-code-of-conduct_october2021_en_1.pdf

⁴⁷ EC (2020), *Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement. Shaping Europe's Digital Future*. 10 September 2020 - <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>

⁴⁸ Ibid.

С оглед на установените дефицити и стратегическите цели, очертани в публикувания в края на 2020 г. План за действие за европейската демокрация, през 2021 г. ЕК публикува Насоки за укрепване на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията⁴⁹ и определи 15 ноември 2021 г. като краен срок за включване на потенциалните нови страни по Кодекса, сред които са Vimeo и Clubhouse, в процеса на преразглеждането му. Този процес трябва да бъде завършен до края на годината. Комисията очаква подписалите Кодекса страни да следват стриктно насоките, в които се предвиждат, *inter alia*, трансформирането му от саморегулаторен инструмент в рамка за съвместно регулиране с предпазен механизъм в ЗАЦУ (т.нар. двойна предпазна мрежа^{50,51}), създаване на център за прозрачност и на постоянна работна група за развитие и адаптиране на кодекса⁵². Осигуряването на безопасна, предсказуема и надеждна онлайн среда чрез хоризонтална рамка за регулаторен надзор, отчетност и прозрачност на онлайн пространството в отговор на възникващите рискове е една от ключовите цели на ЗАЦУ. В съображение 68 от предложението за регламент на Комисията се посочва, че когато дадена онлайн платформа игнорира поканата да участва в прилагането на кодекс за поведение като този за дезинформацията без съответното обяснение, „това би могло да бъде взето предвид, когато е целесъобразно, за да се определи дали тази платформа нарушава задълженията по този регламент (ЗАЦУ)“.

На този етап остава отворен въпрос за бъдещото развитие на Кодекса за поведение срещу речта на омразата. В прессъобщението, придружаващо публикуването на шестата оценка на Кодекса, е цитирана Вера Йоурова, заместник-председател на ЕК по въпросите на ценностите и прозрачността. Тя отбелязва, че въпреки добрите резултати, постигнати с Кодекса срещу незаконната реч на омразата, платформите трябва да се справят с пропуските, а новият регламент за цифровите услуги ще осигури силни регулаторни инструменти за борба с незаконната реч на омразата онлайн. В този смисъл е и изявлението на комисаря по правосъдие на ЕС Дигие Рейндерс, според когото ЗАЦУ ще предложи решение за преодоляване на устойчивите пропуски (при прилагането на кодекса), в т.ч. недостатъчните нива на прозрачност и пренебрегването на потребителите на обратна връзка. С оглед на тези оценки Комисията поема ангажимент да обсъди с ИТ компа-

⁴⁹ EC (2021), *Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0262>

⁵⁰ Огнянова, Н. (2021), „Няма да има Министерство на истината в ЕС“: по следите на едно обещание. Сборник с доклади, представени на международната научна конференция „Дезинформацията: новите предизвикателства“

⁵¹ EC. *European Democracy Action Plan - making EU democracies stronger*. Questions and Answers - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2251

⁵² European Commission (2021), *Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation*

ниите по-нататъшното развитие и укрепване и на този кодекс в светлината на предстоящите задължения и рамката за сътрудничество в предложението за ЗАЦУ.

Въпросът за риска от ангажиране на отговорността на онлайн платформите при предприемане на доброволни действия за ограничаване на определени видове незаконно съдържание, който възниква във връзка с разпоредбите от ДЕТ, определящи условията за освобождаване от отговорност на доставчиците на посреднически услуги (чл. 12-14), е решен в чл. 6 (Доброволни разследвания по собствена инициатива и спазване на правните норми) и разяснен в съображение 25⁵³ от предложението за ЗАЦУ. Тяхната цел е да насърчат платформите да предприемат подобни действия, като им предоставят по-голяма правна сигурност във връзка с тълкуването на чл. 5 от ЗАЦУ, с който се запазва режимът на условна неотговорност на чл. 14 от ДЕТ (за доставчиците на услуги, които се състоят в съхраняването на информация). Член 6 е нов елемент в правната рамка, установена с ДЕТ, а необходимостта от неговото добавяне е идентифицирана в Съобщението на ЕК от 2016 г. относно онлайн платформите във връзка с изразените опасения от страна на някои от доставчиците на такива услуги, декларирани в обществената консултация, съпътстваща Стратегията за ЦЕП на ЕК от 2015 г., че въвеждането на доброволни мерки би означавало да не могат да се възползват от освобождаването от отговорност на междинните доставчици съгласно ДЕТ⁵⁴. От гледна точка на съвместимостта между режима на освобождаване от отговорност и режима на саморегулиране и съвместно регулиране на онлайн платформите в правото на ЕС, които на пръв поглед са в противоречие поради изискването към доставчиците да не бъдат запознати с незаконна дейност или незаконно съдържание или с факти или обстоятелства, от които да е видна незаконната дейност или незаконното съдържание (чл. 5 параграф 1/а), заслужава внимание и концепцията за кооперативна отговорност, разгърната в съображение 26.

[...] въпреки тяхната като цяло важна роля, проблемът с незаконното съдържание и действия онлайн не следва да се решава, като се акцентира единствено върху задълженията и отговорностите на тези доставчици. Когато е възможно, засегнатите от пренасяното или съхраняваното онлайн незаконно съдържание трети страни следва да се опитат да решат

⁵³ С цел да се създаде правна сигурност и да не се възпират евентуални доброволни действия по засичане, идентифициране и противодействие на незаконното съдържание от страна на доставчиците на посреднически услуги, следва да се поясни, че самият факт, че доставчиците предприемат такива действия, не води до невъзможност да се прилага освобождаването от отговорност, предвидено в настоящия регламент, при условие че тези дейности се извършват добросъвестно и щателно.

⁵⁴ ЕК, *Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Възможности и предизвикателства пред Европа* COM(2016) 288 final

възникналите във връзка с него конфликти без да ангажират доставчиците на въпросните посреднически услуги. [...] Когато е целесъобразно, други участници, като например групови модератори в затворена онлайн среда, по-специално в случая на големи групи, също следва да спомагат за предотвратяване на разпространението на незаконно съдържание онлайн в съответствие с приложимото право.

Концептуалната рамка за кооперативна отговорност на онлайн платформите и техните потребители, които могат да имат различни роли и влияние върху публичния дискурс, е разгледана от Хелбергер, Пиерсън и Поул в съвместна научна публикация, публикувана в The Information Society през 2018 г.⁵⁵ Въз основа на критичен анализ на теориите за споделяне на риска и „проблема на многото ръце“, изследователите разглеждат въпроса за „управлението на публичната роля на платформите и разработват концепцията за съвместна отговорност за реализирането на критични цели на обществената политика в Европа“. Тяхната основна теза е, че реализирането на обществени ценности в обществените дейности, осъществявани чрез онлайн платформите, не може да бъде адекватно постигнато чрез съсредоточаване на отговорността върху един централен участник, а трябва да бъде резултат от динамично взаимодействие между платформи, потребители и публични институции⁵⁶.

Заклучение

В своето Съобщение от 2016 г. относно онлайн платформите, Комисията изразява становището, че по отношение на платформената икономика традиционното законодателство от горе надолу достига до възможния предел и поради това е по-вероятно саморегулаторните и мерките за съвместно регулиране (което се определя от официален или независим регулаторен орган, обикновено с надзорни и контролни правомощия⁵⁷) да останат предпочитани и дори още по-важни в бъдещото управление на този тип икономика⁵⁸. Приемането в периода 2016-2019 година на два кодекса за поведение, чрез които ЕС адресира проблема с широкото разпространение на незаконна реч на омраза и дезинформация онлайн с нерегулаторни средства, и своевременното проследяване

⁵⁵ Helberger, Natali, Pierson, Jo & Poell, Thomas. 2018. *Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility*

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Становище на Европейския икономическия и социален комитет относно „Саморегулиране и съвместно регулиране в общностната законодателна рамка“ (становище по собствена инициатива). 3. Основни понятия и определения (3.4.) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014IE4850>

⁵⁸ European Commission (2016), *Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe*.

гряване и оценяване на тяхната ефективност, паралелно с прилагането им и привличането на нови участници, позволява предимствата и ограниченията на този подход да са добре проучени и изяснени в хода на разработването и разглеждането на законодателното предложение на ЕК за нова рамка за цифровите услуги.

Като част от пакета за по-добро регулиране, приет от Комисията на Юнкер с цел да се засили откритостта и прозрачността в процеса на вземане на решения в ЕС и да се осигурят осезаеми икономически, социални и екологични ползи за гражданите и за бизнеса, са формулирани десет принципа за по-добро саморегулиране и съвместно регулиране⁵⁹. Те обхващат както етапа на концептуализиране, така и фазата на прилагане на този тип мерки. Принципите са разработени чрез отворена консултация, обсъдени и тествани в рамките на пилотния проект „Общност за добри практики за по-добро саморегулиране и съвместно регулиране“. Те са приложими и за широкоспектърния анализ на оценките на двата кодекса, представени в този доклад, както и на мотивите за тяхното преосмисляне и укрепване в търсене на по-висока ефикасност и по-добър баланс между икономическите интереси на ЕС и на цифровата индустрия⁶⁰, от една страна, и защитата на основните права на европейските граждани - в т.ч. правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация (чл. 11 от Хартата на основните права на ЕС) и правото на зачитане на достойнството (чл. 1 от Хартата), от друга.

Концепция	Прилагане
Участници Трябва да бъдат представени възможно най-много потенциални полезни участници.	Итеративни подобрения Бърз старт, с отчетност и процес на „учене чрез правене“, с постоянно взаимодействие между всички участници.
Откритост Предвидените действия трябва да се подготвят открито и да включват всички заинтересовани страни	Мониторинг Провежда се по начин, който е достатъчно открит и автономен, за да бъде признат за легитимен от всички заинтересовани страни.

⁵⁹ EC (2015), *The Principles for better self- and co-regulation endorsed in the Better Regulation Package. Shaping Europe's digital future*

⁶⁰ Които може и да съвпадат, но предвид обстоятелството, че най-големите технологични компании, които притежават и управляват онлайн платформи, са американски, в много отношения са конкурентни.

Добросъвестност Трябва да се вземат предвид различните способности на участниците; дейностите извън обхвата на действието трябва да са съгласувани с неговата цел и от участниците се очаква да положат реални усилия за успех	Оценка Да се даде възможност на участниците да преценят дали действието може да бъде приключено, подобрено или заменено.
Цели Трябва да бъдат изложени ясно и недвусмислено и да включват очаквани резултати, както и индикатори за извършване на оценка	Разрешаване на спорове Да се гарантира, че възникналите спорове получават навременно внимание. Неспазването следва да бъде предмет на санкции с нарастваща тежест.
Правно съответствие Действията трябва да бъдат разработени в съответствие с приложимото законодателство и основните права, както са залегнали в законодателството на ЕС и националното законодателство.	Финансиране Участниците ще осигурят необходимите средства за изпълнение на ангажиментите, а участието на организации на гражданското общество може да бъде подкрепено от публични фондове или други източници на финансиране.

Фигура 2. Принципи за по-добро саморегулиране и съвместно регулиране⁶¹

Степената, до която прилагането на двата кодекса удовлетворява принципите във втората колона на тази таблица, а заложените в предложението за регламент за цифровите услуги нови механизми – принципите в първата колона, може да бъде обект на отделно емпирично изследване. В изложението на този доклад бяха посочени неприемливите от гледна точка на поставените цели недостатъци на двата саморегулаторни инструмента, чрез които Европейският съюз изисква от платформите да управляват по-добре и по по-прозрачен начин незаконното и вредното съдържание, което не просто съхраняват (хостват), но доставят чрез алгоритмични системи и монетизират. В допълнение към посочените аргументи за промяна на подхода анализът на проекта за ЗАЦУ и включването в него на разпоредби като Задължения

⁶¹ EC. *The Principles for better self- and co-regulation* - <https://web.archive.org/web/20210423002340/https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cop-principles-better-self-and-co-regulation>

за прозрачно докладване за доставчиците на посреднически услуги (чл. 13), Механизми за уведомяване и действие (чл. 14), Изложение на причините (за премахване или за блокиране достъпа до конкретна информация - чл. 15), Вътрешна система за разглеждане на жалби (чл. 17) и Извънсъдебно уреждане на спорове (чл. 18) също може да бъде отправна точка за изработването на хипотеза, че в действащата правна рамка за цифровите услуги принципите не са спазени.

Въпросът за перспективите пред саморегулацията като предпочитан инструмент за участие в управлението на платформите с минимална намеса от страна на правителствата (по първия аргумент от теоретичната рамка на Горуа) изглежда решен. С приемането на ЗАЦУ, който е включен в програмата на ЕК за 2022 г. като досие с висок приоритет, управлението на платформите на европейския цифров единен пазар ще навлезе в нова фаза на по-голяма прозрачност и отчетност чрез заменяне на механизмите за саморегулация с такива за съвместно регулиране. В допълнение, подходът на европейските законодатели към т.нар. много големи онлайн платформи, за които са предвидени допълнителни задължения, свързани със системните рискове, произтичащи от предоставянето и използването на техните услуги, както и от потенциални злоупотреби от страна на получателите на услугата, може да се свърже с третия аргумент от разглежданата концептуална рамка за платформеното управление – платформените компании са компании и техните власт и влияние подлежат на контрол.

Библиография

1. ЕК. Съобщение за медиите (2020), Европа, подготвена за цифровата ера: Комисията предлага нови правила за цифровите платформи. 15 декември 2020.
2. ЕК. 6 приоритета на Комисията за 2019 - 2024 г.
3. ЕК. Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Възможности и предизвикателства пред Европа COM(2016) 288 final
4. Огнянова, Н. (2021), „Няма да има Министерство на истината в ЕС“: по следите на едно обещание. Сборник с доклади, представени на международната научна конференция „Дезинформацията: новите предизвикателства“
5. По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати - Програма на ЕС
6. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно единния пазар на цифрови услуги (Законодателен акт за цифровите услуги) и за изменение на Директива 2000/31/ЕО. Обяснителен меморандум
7. Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета от 28 ноември 2008 г. относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право

8. Стратегия за цифров единен пазар за Европа. COM(2015) 192 final. Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия)
9. A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation
10. Anderson, M. (2020), Most Americans say social media companies have too much power, influence in politics. Pew Research Center.
11. Bucher, T. (2018), If... Then: Algorithmic Power and Politics. Oxford University Press, Oxford, UK
12. Европейски съвет. 2021. Лидерите от ЕС призовават за бърз напредък по програмата в областта на цифровите технологии. 22 октомври
13. Европейски съвет. Цифрово бъдеще за Европа. Ускоряване на цифровата трансформация.
14. EC (2015), The Principles for better self- and co-regulation endorsed in the Better Regulation Package. Shaping Europe's digital future
15. EC (2020), Commission Work Programme - key documents.
16. EC (2022), Commission Work Programme - key documents
17. EC. A Digital Single Market for Europe: Commission sets out 16 initiatives to make it happen
18. EC. European Democracy Action Plan - making EU democracies stronger. Questions and Answers. European Commission. 2021. Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation
19. EC (2020), Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement. Shaping Europe's Digital Future.
EC (2021), Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation
20. EC. The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online
21. EC. Ex-post REFIT evaluation of the Audiovisual Media Services Directive 2010/13/EU
22. EC. The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online
23. EC. The Principles for better self- and co-regulation
24. EC (2016), Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe
25. European Regulators Group for Audiovisual Media Services. 2021. 4.2 Criminal law and penal codes. *Notions of disinformation and related concepts*. ERGA report
26. EUR-Lex (2019), Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни
27. EUR-Lex. Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Резолюция на Европейския парламент от 15 юни 2017 г. относно онлайн платформите и цифровия единен пазар (2016/2276(INI))

28. EUR-Lex. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати - Програма на ЕС
29. European Union External Action Service. 2018. Action Plan against Disinformation Floridi, Luciano, 2021. The end of an era: from self-regulation to hard law for the digital industry (November 9, 2021)
30. Gillespie, T. (2010), The Politics of 'Platforms'. *New Media & Society*, 12(3):347{364
31. Gillespie, T. (2015), Platforms Intervene. *Social Media + Society*, 1(1):205630511 5580479
32. Gorwa, R. (2021), Elections, Institutions, and the Regulatory Politics of Platform Governance: The Case of the German NetzDG, SocArXiv 2exrw, Center for Open Science Helberger, Natali, Pierson, Jo & Poell, Thomas. 2018. Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility, *The Information Society*, 34:1, 1-14, DOI: 10.1080/01972243.2017.1391913
33. Kappor, K. et al. (2021), A socio-technical view of platform ecosystems: Systematic review and research agenda. *Journal of Business Research* 128(1):94-108 DOI: 10.1016/j.jbusres.2021.01.060
34. Klonick, K. (2018), The new governors: The people, rules, and processes governing online speech. *Harvard Law Review* 131(6):1599-1670
35. Lessig, L. (2006), Code: Version 2.0. ISBN 978-0-465-03914-2 p.1
36. REFIT Scoreboard. Communications networks, content and technology
37. Reynders, Didier. Directorate-General for Justice and Consumers. Countering illegal hate speech online 6th evaluation of the Code of Conduct. 2021. 7 October 2021 Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. 2018. A multi-dimensional approach to disinformation
38. Srnicek, N. (2017), Platform Capitalism by Nick Srnicek. LSE Lit Fest
39. Suzor, Nicolas P. (2018), Lawless: The Secret Rules That Govern Our Digital Lives. SocArXiv. November 23. doi:10.31235/osf.io/ack26 <https://osf.io/preprints/socarxiv/ack26/>
40. Vaidhyathan, S. (2018), Antisocial Media: How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy. Oxford University Press, Oxford, UK
41. Vela, J. & Lynch, S. (2021), Brussels Playbook. Breton Puhes for Tough Tech Rules. Politico. 9 ноември 2021

Моделът на европейските избори в България – изборите за Европейски парламент 2019 г.

Мартина Маринова

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

Abstract

This report examines the theory of the European electoral system and the changes in it. The first part of the article covers the ongoing European parliamentary debate. The study will begin with research on the motivations and the intentions of the voters. Moreover, the motives that influence voters' behaviour in the second-order elections will be discussed. The data that is used in the study is EES 2019. The research question is in line with the idea that EP elections have specific political content. Voter motivation in EP elections is a more versatile phenomenon than is often imagined. It combines characteristics from the national and European political arena. That is a positive step for the European democratic process. It implies that the growing politicisation of European integration is building an active civil society.

Keywords: European Parliament elections, voting behaviour, European Union, European Parliament, Bulgaria.

Увод

Институционалното конструиране на ЕС е разглеждано като процес, произхождащ от европейския управляващ елит, който предприема действия по обединяване на част от националния суверенитет за развитието на наднационална общност. Политическите участници споделят компетенциите за вземане на решения на различни и все по-взаимосвързани нива на управление (регионални, национални и наднационални). ЕС е „конструкция или система, проектирана и изградена от конституционни архитекти“¹. Историческият анализ ясно показва, че Европейският парламент (ЕП) е институцията с най-много трансформации през периода на изграждане на Съюза. Успешно успяваме да

¹ Mair, 2013, p. 216.

проследим еволюцията на ЕП от орган с единствена консултативна роля до съзаконодател със силни бюджетни правомощия. В литературата относно единствената международна пряко избрана институция изборите биват описвани като неуспешен опит за връзка с европейските граждани. Забелязва се тренд за намаляване на избирателната активност с всеки следващ избор – въпреки увеличаването на правомощията на ЕП.

В първата част от доклада се разглежда правната рамка на европейско ниво; същността на изборите от втори ред и последващо изследване на модела „Европа има значение“², т.е. избори с различно политическо съдържание. Следващата фаза на проучването е изследване на двата модела в българските условия. Националните резултати от изборите за ЕП не могат да бъдат комплексно интерпретирани самостоятелно. За да успеем да тълкуваме адекватно резултатите от тях, следва те да се анализират общо като европейско явление. Следователно данните в България ще бъдат анализирани и сравнявани в широк контекст на общоевропейските тенденции.

Европейските изборни правила: дебати към задълбочаване на интеграцията?

Изборните реформи на ниво ЕС се характеризират с поредица от промени както в Договорите, така и във вторичното законодателство. В първия етап от конструирането на европейското изборно законодателство (1951-1979 г.) има два механизма за подбор на делегати в Асамблеята: (1) назначаване на членове от гържавите членки с едногодишен мандат или (2) провеждане на избори на национално ниво³. Централният актьор и в двата подхода е националната гържава. Това илюстрира и традицията в годините на създаването на Общността – без парламентарна асамблея, Европейската общност за въглища и стомана би се считала за недемократична в западния смисъл на либералната парламентарна демокрация. Моделът на парламентарна демокрация, първоначално разработен в контекста на националната гържава, е директно вкоренен в европейската идея. Основната характеристика на дебата е дилемата между преки избори с всеобщо избирателно право или унифицирана избирателна система. Периодът се отличава с доклади, чиято задача е да се изготви механизмът за унифицираната избирателна система. Поддържа се хипотезата, че европейските избори играят ролята на катализатор в процеса на европеизация на националните партии и създаване на по-големи международни мрежи. Основната идейна линия, която следва Асамблеята, е необходимостта от преки избори

² Hix, Marsh, 2007.

³ Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана, ал. 21, 1951.

и последващ период за изграждане на унифицирана изборителна система. Това е илюстративен период за дебата и до днес. Нежеланието на държавите членки за унифицирана изборителна система и по-силни функции на европейските партии играе все още основна роля в изграждането на европейското изборно законодателство.

Първите преки избори за ЕП се провеждат между 7 и 10 юни 1979 г. Този момент маркира началото на втория етап в развитието на изборното законодателство. След първите преки избори ЕП се заема с планирането на унифицирана изборителна система за европейски избори. Дебатите в периода са ориентирани към избора на унифицирана изборителна система, която успешно може да инкорпорира в себе си пропорционалната изборителна система (използвана в останалите държави членки под различни вариации) и мажоритарната, която е символ на представителната демокрация в Обединеното кралство. След навлизането на концепцията за европейско гражданство, дефинирането на термина „политическа партия на европейско ниво“ и правото на ЕП за реформи в областта на законодателните разпоредби⁴ се наблюдава период на задълбочаване на интеграционните процеси в тази сфера.

Друг благоприятен факт за приемането на пропорционалната система във всички държави членки е националната победа на лейбъристката партия в Обединеното кралство. След Договора от Амстердам и по-точно чл. 138, ал. 3⁵ се изгражда нова основа на дебата относно унифицираната изборителна система. Асамблеята и ЕП имат мандат да изготвят единна изборителна система от 1957 г. насам, но и до днес общоевропейска изборителна система не съществува. Въпреки тенденцията и желанието на ЕП за хармонизация на изборното законодателство на държавите членки (в частта му относно европейските избори), съществуват само няколко общи принципа.

Докладът Дъф (2009-2014) бележи началото на процеса относно последните фундаментални промени. Целта на доклада е да се балансират разширяващите се компетенции на ЕП и демократичната му отчетност. Ключовите точки в дебата датират в политическия дневен ред на парламента от десетилетия. Централната тема в докладите на Дъф е паневропейски изборителен район, в който да се избират част от представителите в ЕП на базата на транснационална листа, съставена от европейските партии⁶. Европейските граждани разполагат с два гласа – един за националната листа и втори за транснацио-

⁴ Treaty on European Union (92/C 191/01).

⁵ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (97/C 340/01).

⁶ Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)).

наната⁷. Вторият отличителен елемент на предложението се отнася до установяването на математическа формула за преразпределяне на местата на ЕП между държавите членки, съгласно чл. 14, ал. 2 от ДЕС. Докладът Дъф е съставен от няколко предложения. Общите характеристики между тях е целта изборите да се превърнат в наднационален процес, който не е монополизиран от националните партии. Предложенията в доклада се разглеждат като своеобразен механизъм за развитието на парламентарната демокрация на ниво ЕС и основен инструмент за ускоряване на процеса на парламентаризация. Официалните текстове на доклада не са включени в дневния ред на ЕП.

На 4 юли 2013 г. Европейският парламент приема Резолюция относно подобряване на практическите условия на провеждане на изборите за Европейски парламент през 2014 г. Основната цел е да се предостави повече информация относно инструментите и механизмите за успешно изпълнение на новите договорености. В инициативата на ЕП се настоява европейските политически партии да номинират своите кандидати за председател на Комисията достатъчно рано, за да се гарантира, че те ще могат да популяризират паневропейска кампания.

Последният доклад относно изборната реформа в ЕС датира от 2021 г. и докладчик е представителят на групата на Прогресивния алианс на социалистите и демократите Доменик Руис Девеса. Това, което отличава този доклад, е понятието „общи минимални стандарти“⁸. Целите на доклада са сближаване на изборното законодателство и постепенно движение към единно изборно право на ниво ЕС. Отново е засегната темата за паневропейски избирателен район, в който се избират „четиридесет и шест представители за ЕП“⁹ и водещите кандидати би следвало да водят тези листи. Предлага се създаването на Европейски избирателен орган, който да координира информацията за европейските избори и да следи за спазването на общите изборни правила.

Теорията за избори от втори ред и моделът „Европа има значение“

В литературата за европейските избори има две основни теории относно характера на изборите. Класическата дефиниция на европей-

⁷ Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)).

⁸ Проект на доклад относно реформата на избирателното право на Европейския съюз (2020/2220(INL)).

⁹ Проект на доклад относно реформата на избирателното право на Европейския съюз (2020/2220(INL)).

ските избори е „национални избори от втори рег“¹⁰. В този смисъл това определение съдържа в себе си две основни заключения: (1) европейските избори са второстепенни спрямо основните национални избори и (2) те са по-скоро национални, отколкото европейски. Теорията за изборите от втори рег е наречена „най-влиятелният модел за анализ на поведението при гласуване на избори за ЕП“¹¹. Рейф и Шмит¹² разглеждат националната арена като определящ контекст за този вид избори. При изборите от втори рег, в сравнение с изборите от първи рег, залогът е по-малък¹³. Идейните линии, заложи в изборите от първи рег, могат да имат силен ефект върху резултатите от изборите от втори рег. Много гласоподаватели не правят своя избор на основата на арената за вземане на решения в изборите от втори рег, а базират своя вот на въпроси, свързани с изборите от първи рег. Политическите партии провеждат „предизборни кампании по въпроси, свързани с основната национална арена, вместо да се фокусират върху темите на кампанията, които са специфични за арената от втори рег“¹⁴.

При избори от втори рег и по-специално изборите за ЕП, според този модел могат да се очакват следните елементи:

1. По-ниско ниво на участие: по-малко гласоподаватели избират да гласуват, защото е заложи по-малко. Отклоняването на основната насоченост на дебата от политическите партии и слабото медийно отразяване водят до ниска информираност сред електората за самите избори – по-ниска избирателна активност на избори за ЕП, отколкото на национални избори;
2. Загуби за големите партии и по-добри електорални перспективи за по-малките партии в сравнение с националните избори; много избиратели използват изборите от втори рег като тестово поле и избират партии, за които не биха гласували на избори от първи рег;
3. Коалиционните партии на националното правителство губят от опозиционните партии.

Второто основно направление в теорията за характера на европейските избори е моделът „Европа има значение“. Учените в това направление твърдят, че теорията за изборите от втори рег не обяснява в цялост ниската избирателна активност. Според тях основно значение има поведението на избирателите и отношението им към ЕС.

¹⁰ Reif, Schmitt, 1980.

¹¹ De Vries, et al., 2011, p. 17.

¹² Reif, Schmitt, 1980.

¹³ Reif, Schmitt, 1980, p 9.

¹⁴ Reif, Schmitt, 1980, p 8.

Отхвърлянето на ЕС, както и липсата на интерес към европейските въпроси, служат като обяснение за ниската избирателна активност в изборите за ЕП. Обратно, гласоподавателите, които подкрепят Съюза, са по-склонни да гласуват, въпреки че тези ефекти са изключително малки¹⁵. Това се опровергава от Хикс и Марш, които намират доказателства, че изборите за ЕП не трябва да се разглеждат само като избори от втори ред. Изборите за ЕП са по-скоро „наказание към правителствата“, отколкото „протест срещу ЕС“¹⁶. Избирателите не възприемат изборите като възможност да изразят своите възгледи по темите, свързани с политиката на ЕС, или да избират политически партии според техните програми или представяне. Повечето изследвания показват, че когато избирателите гласуват, решението се основава на въпроси, свързани с националната арена. Въпреки това, Хоболт и Уитрок¹⁷ установяват, че гласоподавателите, получили необходимата информация относно европейската интеграция, е по-вероятно да направят своя избор въз основа на тези данни. Данните са изведени, базирайки се на изследване на изборите от втори ред на индивидуално ниво чрез експериментални методи.

Друга група изследователи стигат до заключението, че ако процесът на политизация в гържавите членки по европейски въпроси продължи „може да се очаква засилване на влиянието на изборите за ЕП“¹⁸. Проучването показва, че европейският ефект е сравнително по-слаб в сравнение с детерминанти на избора като: лява/дясна политическа ориентация и вътрешнополитически въпроси¹⁹.

Изследване на поведението на гласоподавателите в изборите за ЕП в България

След анализ на основните политически послания в предизборната кампания от 2019 г. може да се направи извод, че европейските избори не са нищо повече от пробни национални избори. Основните теми в кампанията бяха национални проблеми като: критичната ситуация в здравната система; образователна реформа и развитието на корупционния скандал, наречен „Апартаментгейт“. Поради тези фактори изборите за ЕП се трансформираха в избори за подкрепа или опозиция на министър-председателя и ГЕРБ.

Като резултат от политическата обстановка в страната европейските теми са трудно видими в дебатите. България е една от гър-

¹⁵ Van der Eijk, Schmitt, 2007, p. 163.

¹⁶ Hix, Marsh, 2007, p 507.

¹⁷ Hobolt, Wittrock, 2011.

¹⁸ De Vries et al., 2011, p. 16.

¹⁹ De Vries et al., 2011, p. 17.

жавите с най-висок процент на подкрепа за ЕС. Българските граждани обикновено са позитивно настроени относно европейската интеграция. Въпреки социологическите проучвания, когато обърнем внимание на значението и ролята на изборите за ЕП в българската политика, можем да кажем, че тези избори се разглеждат както от политическите партии, така и от избирателите като избори от втори ред.

Ако насочим вниманието си към медийното отразяване на тези избори, виждаме, че медиите не отделят много време и място на европейски изборни въпроси и кампании. Обикновено те се фокусират върху вътрешни теми и проблемите на Европейския съюз рядко са привлекателни за медиите. В това отношение изборите за ЕП са от по-малко значение за утвърдените национални партии и предизвикват по-голям интерес от страна на по-радикалните политически формации. По този начин изборите за ЕП са арена, на която крайнодесните и евроскептичните партии имат възможност да пропагандират и защитават своите политически позиции и да се борят за по-добри изборни резултати. Поради ниската избирателна активност по-малките политически формации имат шанс да станат по-видими, ако успеят да мобилизират своите поддръжници. Партии като АТАКА, НФСБ и ВМРО-БНД имат възможност да демонстрират позициите си и да се опитат да засилят своята електорална подкрепа. Стабилността на подкрепата на гражданите за ЕС, обаче, ограничава евроскептичната реторика само до радикалните политически партии, а основните партии предпочитат да не критикуват институциите и политиката на ЕС много агресивно.

В периода след присъединяването забелязваме, че има значителна разлика в участието на избирателите в национални избори и избори за ЕП. Избирателната активност на изборите за народни представители през 2014 г. е 48.66%. В същата година участието на гласоподавателите в изборите за ЕП е 35.84%. Избирателната активност за изборите за ЕП през 2019 г. беше 32.64%. Основните причини, които биха могли да бъдат посочени са: (1) естеството на изборите от втори ред; (2) институциите на ЕС и техните функции не са ясно разграничими за българските граждани. Като допълнение към тази точка може да добавим и слабата информационна кампания по време на предизборните дебати. Към посочените фактори може да се приложи още една причина: в българското общество може да се наблюдава широко разпространен политически цинизъм и апатия като цяло²⁰.

В този раздел на статията се представят изследваните хипотези, които са извлечени от централните принципи в разгледаните по-горе две направления на теорията относно европейските избори. Тъй като

²⁰ Stoyanov, 2019.

нивото на изследването е микро (индивидуални данни), част от хипотезите, свързани с теорията за изборите от втори ред, следва да бъдат интерпретирани на тази база.

Първата хипотеза е свързана с протестното гласуване. Тази хипотеза се превежда като: гражданите протестират срещу правителството, като преминават от гласуване за управляващи партии на предишните национални избори към други партии извън правителството на европейските избори.

X1: Неодобрението на правителството увеличава вероятността (1) избирател, който на национални избори е гласувал за партия, представена в правителството, да премине към подаване на глас за партия, която е извън него на изборите за Европейски парламент или (2) избирател да не гласува в изборите за ЕП²¹.

Втората хипотеза е свързана с искрено гласуване, т.е. избирателите ще гласуват за най-близката до тях партия, което означава, че при своя избор гласоподавателите ще следват разделението ляво - десно²². Според теорията за изборите от втори ред се очаква избирателите да гласуват стратегически на национални избори, за разлика от европейските избори, където се предполага, че „гласуват със сърцата си“²³.

X2: Колкото по-малка е разликата между предпочитанията на гласоподавателя по оста ляво-десно и измеренията на европейската политика и позицията на определена партия, толкова по-вероятно е избирателят да гласува за тази партия в изборите за Европейски парламент.

Третата хипотеза в рамката „Европа има значение“ е изградена върху идеята, че партийната поляризация влияе върху избирателната активност. Според Ернандес и Криси ниската избирателна активност в изборите за ЕП е свързана с факта, че евроексептичните избиратели трудно намират партия, която да отговаря на техните предпочитания²⁴. По този начин поляризацията на партиите трябва да има значение за избирателната активност, защото това означава, че на хората се дават по-ясни алтернативи, които отговарят на техните предпочитания. В хипотезата се включват и партии, които предлагат на избирателите ясна положителна алтернатива за ЕС.

X3: Поляризацията на партиите по отношение на измерението европейска интеграция увеличава вероятността за гласуване.

²¹ Хипотезата е заимствана от изследването на Хоболт и Спун. Hobolt, Spoon, 2012.

²² Hobolt, Spoon, 2012, p. 702.

²³ Hobolt, Wittrock, 2011, p.33.

²⁴ Hernandez, Kriesi, 2016, p.519.

В областта на изследванията на модела „Европа има значение“ някои изследователи също са открили значението на информацията за основаване на гласуване по европейски въпроси. Проучване на де Вриес и колеги (2011) показва, че политическата информация и европейските въпроси са решаващи фактори за разбирането на поведението при гласуване на европейските избори през 2009 г.²⁵

Х4: Показаната връзка за ХЗ се увеличава, когато гражданинът получи информацията за европейските избори.

Основната използвана база данни за изследване на хипотези е европейското изборно проучване (ЕИП) от 2019 г.²⁶ ЕИП е постелекторално проучване в 28-те държави - членки на ЕС (Великобритания е включена), общият размер на извадката достига около 26 500. Респондентите са около 1000 души във всяка страна - членка на ЕС, с изключение на Люксембург, Малта и Кипър, където интервюираните са около 500 души във всяка от държавите. Въпросите, включени в проучването, са идентични с няколко неизбежни изключения, свързани с имена на институции и политически партии. Въпросите, зададени в анкетата, са предимно въпроси със стандартизирани отговори. Резултатите се основават на индивидуални данни. За всяка една от хипотезите е изготвен анализ на връзката между резултата и фактора, с който се приема или отхвърля нулевата хипотеза. Изготвен е и втори модел, с който се тестват хипотезите, но с добавени контролирани променливи. В табл. 1.1 са изброени качествените и количествените променливи, включени в изследването.

Табл. 1.1. Използвани променливи

Зависими променливи/Резултати	
Участие в изборите за ЕП	Европейските избори бяха проведени през май 2019 г. По една или друга причина някои хора в България не са гласували. Вие гласувахте ли на последните избори за Европейски парламент?
Изборът на ПП или КП в изборите за ЕП 2019 г.	За коя партия гласувахте на последните избори за Европейски парламент?
Изборът на ПП или КП на последните национални избори	За коя партия гласувахте на последните национални избори?

²⁵ De Vries et al., 2011.

²⁶ Schmitt et al., 2019.

Независими променливи/Фактори	
Одобрение на националното правителство	Нека се върнем към България? Одобрявате или не одобрявате правителството до този момент?
Искрено гласуване (ос ляво-дясно)	В политически контекст хората говорят за „ляво“ и „дясно“. Каква е Вашата позиция?
Европейска интеграция	Някои казват, че европейското обединение трябва да бъде продължено. Други казват, че вече е отишло твърде далеч. Какво е Вашето мнение?
Информираност	Колко близо проследихте предизборната кампания в изборите за Европейски парламент в медиите или социалните медии?

При изследването на първата хипотеза са взети предвид изборът на ПП или КП на изборите за ЕП, като от изследването са изключени гласовете за правителствените партии в този момент (ГЕРБ, НФСБ и ВМРО).

В табл. 1.2 може да се види, че има връзка между одобрението на правителството и гласуването в изборите за ЕП. Силата на връзката е умерена, но не може да се установи посока на връзката. При втората част от хипотезата се наблюдава също присъствие на слаба връзка между участието в изборите за ЕП и одобрението на националното правителство. Тук се отхвърля нулевата хипотеза и се приема хипотеза 1.

Табл. 1.2. Хипотеза 1.

Резултат: Избор на ПП или КП в изборите за ЕП				
Фактор: Одобрение на националното правителство	Пиърсън Хи квадрат 292.509	Стат. значимост .000	В на Крамер .379	Стат. значимост .000
Резултат: Участие в изборите за ЕП				
Фактор: Одобрение на националното правителство	Пиърсън Хи квадрат 32,798	Стат. значимост .000	В на Крамер .127	Стат. значимост .000

При изследването на втората хипотеза факторите, които изследваме за влияние върху резултата, са: (1) позициониране по оста ляво-дясно и (2) позициониране по оста европейска интеграция. Както може да проследим от таблица 1.3, разпределението на качествените фактори е статистически значимо ($p < .005$), но връзката е слаба. Позиционирането по оста ляво-дясно играе по-голяма роля при определянето на вота на гласоподавателите в европейските избори.

Табл. 1.3. Хипотеза 2.

Резултат: Избор на ПП или КП в изборите за ЕП				
Фактор: Позициониране по оста ляво-дясно	Пийрсън Хи квадрат 453.590	Стат. значимост .000	В на Крамер .201	Стат. значимост .000
Резултат: Избор на ПП или КП в изборите за ЕП				
Фактор: Позициониране по оста европейска интеграция	Пийрсън Хи квадрат 216,815	Стат. значимост .000	В на Крамер .139	Стат. значимост .000

При статистическия анализ на третата хипотеза, откриваме, че връзката не е статистически значима ($p > .005$). В този случай се приема нулевата хипотеза за липса на връзка между поляризацията на партиите по отношение на измерението европейска интеграция и вероятността за гласуване в изборите за ЕП. След анализ на хипотеза 4 се открива, че резултатите (наблюдавани при хипотеза 3 в табл. 1.4) не се променят, което отново дава основание да се констатира, че информираността относно предизборната кампания не влияе върху избора за ЕП.

Табл. 1.4. Хипотеза 2.

Резултат: Участие в изборите за ЕП				
Фактор: Позициониране по оста европейска интеграция	Пийрсън Хи квадрат 33,495	Стат. значимост .055	В на Крамер ,128	Стат. значимост ,055

При разглеждане на изследователския въпрос коя от двете теоретични рамки обяснява по-добре поведението на гласоподавателите

в изборите за ЕП през 2019 г. в България би следвало да се заключи, че нито една от тях не успява в цялост да даде отговор. Статистическият анализ показва смесени резултати и не може да бъде очертана ясна картина. Въпреки че и двете хипотези от модела „Европа има значение“ не бяха приети, основите на рамката се потвърдиха с втората хипотеза, а именно – позиционирането по оста за/против задълбочаване на европейската интеграция влияе върху избора на ПП или КП в изборите за ЕП. Един от резултатите е, че българските граждани са склонни да гласуват протестно срещу националните правителства в изборите за ЕП. Това потвърждава теорията за изборите от втори ред. Хипотезата относно „искрено гласуване“ се потвърждава – интересното в изследването е, че тя се приема и за двете теоретични рамки. Друг важен ефект е, че силата на връзката на „искрено гласуване“ на националните избори (Cramer's $V=.207$) е сходен с резултата относно европейските избори (табл. 1.3). Този резултат противоречи на теоретичните прогнози. Следователно твърдението, че хората гласуват по-стратегически на националните избори, отколкото на европейските, е погрешно. Това е предпоставка за нов критичен прочит на основната теория за изборите за ЕП. Статистическите стойности на силата на връзките между резултатите и факторите са слаби. В изведените хипотези е имплицитно посочено, че условието за потвърждаване е статистическата значимост на разпределението.

Заключение

От изследването на европейския изборен процес в България (2019 г.) може да се подчертае значителната роля на националните политически партии за оформянето на естеството на изборите за ЕП. Мотивацията на гласоподавателите в изборите за ЕП е по-многопластово явление, отколкото често се представя. Тя съчетава в себе си характеристики от националната и европейската политическа арена. Това е положителна стъпка за европейския демократичен процес, тъй като предполага, че нарастващата политизация на европейската интеграция изгражда активно гражданско общество. Ако се вземе предвид цялостният процес на изборната реформа на ниво ЕС, може да се направи изводът, че подходът на ЕП е да насърчава, на всеки етап от създаването на изборни правила, амбициозни предложения за прилагане на разпоредбите на Договорите. При контент анализа на основните документи може да се разкрие силен федералистски подход към темата за изборите за ЕП. Всички основни доклади, свързани с изборните промени, отразяват разискванията в комитетите по конституционни въпроси и политически въпроси. Те от своя страна се характеризират с пристрастна позиция към задълбочаване на интеграционните процеси.

Тъй като изолираният анализ на статистическото изследване към EES 2019 е незадоволителен за поставянето на България в европей-

ските трендове, би следвало казусите да се разширят извън националното ниво. Партийната поляризация по отношение на измерението европейска интеграция като цяло е значително по-ниска в новосъздадените демокрации на Изток в сравнение с установените демокрации на Запад. Това повдига допълнителни въпроси за това защо политизацията на европейската интеграция варира толкова значително в различните държави членки и как мотивацията на избирателите може да насърчи партиите да заемат по-поляризирани позиции относно ЕС, а медиите да осигурят мотивиращо и критично отразяване на европейските въпроси.

Библиография

1. Draft report on the reform of the electoral law of the European Union (2020/2220(INL)) Committee on Constitutional Affairs. Достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-693622_EN.pdf
2. Hernandez, E., Kriesi, H. (2016), „Turning your back on the EU. The role of Eurosceptic parties in the 2014 European Parliament elections“, *Electoral Studies*, Vol.44, pp.515-524.
3. Hix, S., Michael Marsh, M. (2007), „Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections“, *The Journal of Politics*, Vol. 69-2, pp. 495-510.
4. Hobolt, S., Spoon, J. (2012), „Motivating the European voter: Parties, issues and campaigns in European Parliament elections“, *European Journal of Political Research*, Vol. 51-6, pp.701-727.
5. Hobolt, S., Wittrock, J. (2011), „The second-order election model revisited: An experimental test of vote choices in European Parliament elections“, *Electoral studies*, Vol. 30-1, pp.29-40.
6. Mair, P. (2013), *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London; New York: Verso.
7. Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)). Достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0176_EN.pdf
8. Reif, K., Schmitt, H. (1980), „Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results“, *European Journal of Political Research*, Vol. 8-1, pp.3-44.
9. Stoyanov D. (2019), The Bulgarian European Parliament Elections of 2019 - Domestic Battles as Usual. Достъпен на: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=bulgaria-ep2019-ds-final.pdf&site=266>
10. Schmitt, H., Hobolt, S., van der Brug, W., Popa, S. (2020). European Parliament Election Study 2019, Voter Study. GESIS Data Archive, Cologne. ZA7581 Data file Version 1.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.13473>

11. Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. 1951. Достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=BG>
12. Treaty on European Union, OJ C 191, 29.7.1992, p. 1-112 (92/C 191/01).
13. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997, p. 1-144 (97/c 340/01).
14. Van der Eijk, C., Schmitt, H. (2007), Non-Voting in European Parliament Elections and Support for European Integration. In van der Brug, W. (ed.) *European Elections & Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: Univ. of Notre Dame Press, pp. 145-167.
15. De Vries, C., van der Brug, W., van Egmond M., van der Eijk, C. (2011), „Individual and contextual variation in EU issue voting: The role of political information“, *Electoral Studies*, Vol.30, No. 1, pp.16-28.

Policy influence of Bulgarian radical right parties

Mila Moshelova

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

The disruptive forces of radical right-wing parties and movements across Europe have received a lot of attention in scientific literature. New, smaller or previously electorally insignificant actors on the radical right help drive incumbents out of office or make their way into previously unthinkable government coalitions. Such among many examples are the local level ‘Frankenstein Coalition’ including CDU and AfD in Germany or the ÖVP-FPÖ tandem in Austria 2017-2019.

Although this is not the trajectory for all, radical right populist parties’ impact in political and policy terms should not be dismissed simply because they may not have achieved positions of governance so far. Their ability to function within a representative democracy has both a direct and indirect impact on the dynamics of party competition while their discourse affects mainstream party politics (Han, 2014). They can score policy gains by exerting pressure on or incentivizing other, mainstream parties that are part of governing coalitions to adopt their policy positions. Thus, the conditions where policy output reflects radical right preferences deserve more attention (ibid).

Bulgaria makes no exception. The distinctive trends in contemporary political processes there include the cooperation between governing and radical right parties (Minkenberg, 2015; Pytlas, 2016), effectively in place since 2005. This is mainly in two forms: broadly speaking, the radical right provided parliamentary support in the period 2009 - 2017, and participated in the politics of the country as part of governance in coalition between 2017 and 2021. The present article reviews instances of reformulation of policy positions in parliament and change in support of policies as a result of parliamentary and discursive presence of radical right parties.

Theoretical overview

Strategies mainstream parties employ with regard to radical right discourse and issues is largely understood in the context of efforts political parties make to counteract the electoral appeal of competitors. With regard to radical right

parties these strategies broadly concern steps to contain, co-opt or marginalize (Meguid, 2005). Depending on the issues concerned, however, as well as electoral dynamics, even with the best intention at hand, systemic political parties risk offsetting processes which bear the potential to not only legitimise the radical right agenda but, importantly, to adopt features of it themselves. Issue salience becomes a defining factor in political parties' competition to claim ownership and to dominate certain policy spaces. Examples of such issues have expectedly become immigration, matters of access to citizenship, refugee and asylum policies, in the Western European context (Green-Pedersen and Krogstrup, 2008; Bale, 2003; 2008). This spillover effect or shifts in mainstream political parties' discursive stances on issues from the agenda of the radical right are recorded in election campaigns in Northern Europe (Widfeldt, 2014), amongst political actors in Central and Eastern Europe (Minkenberg 2013; 2015; Pytlas, 2016; Mudde, 2010) and in terms of policies, style and discourse in a number of Western countries (Akkerman et al., 2016 in Moffit, 2018).

Literature suggests that the greater the presence of radical right political messages in public discourse, the greater the need for systemic parties to position themselves on issues that concern voters in order to outdistance competitors on the electoral market. This is if the radical right parties are perceived as an electoral threat (Norris, 2005). Yet, radical right parties' presence has both direct and indirect impact on the dynamics of party competition while their discourse affects mainstream party politics as a whole (Han, 2014). Thus, not only the discursive opportunities of radical right actors (Norocel and Szabó, 2019) deserve attention but also the discursive incentives their presence presents mainstream political parties with.

Bartek Pytlas (2015) sees a high degree of influence on public debate and mainstream policy agenda particularly in terms of discourse. He has developed as conceptual model for measuring discursive narrative shifts within patterns of party competition and radical right presence in Slovakia, Hungary and Poland. Particularly, he examines 'debates over policies of collective identity (minority, morality and nationalizing politics)' in a quest to determine the relationship between discursive influence, party competition and the electoral fortune of radical right parties in Central and Eastern Europe.

Along with traditional theoretical approaches to party competition in terms of space and direction, the indirect effect a competitive structure has on the behavior of political actors and the discursive realm of party politics is a growing research perspective on the influence radical right parties exert on European politics. As Giovanni Sartori (1976: 195) asserts the 'potentialities of a competitive structure' are enough of an incentive for political parties to incorporate within their behavior the calculation that other actors may challenge them on the political scene. Such competitors may or may have not yet arisen. Thus, indirect effect of a competitive structure on the behavior of political actors and influence and importance of radical right parties on party systems in different

countries and politics at EU level is not limited to their electoral success (Minkenberg, 2015).

Conceptual clarifications and working definitions – ‘mainstream’ and radical right’

A key strand of literature examines the electoral success of radical right parties across Europe with a large conceptual debate on the nature and role of ‘populist’ attributes of such parties. The present work does not aim to adhere to a particular definition of ‘populism’ and considering their abundance in academic literature the chosen terminology for the political parties and discourse in question is ‘radical right’. While the constitutional tenets of liberal democracy are often questioned in the face of the challenges of radical right-wing populism (Mudde, 2007), the scientific literature also distinguishes between radicalism and extremism, arguing that supporters of populist radical right-wing parties do not oppose democracy as a model (Betz and Johnson, 2004; Minkenberg, 2011; Rydgren, 2007 in Muis and Immersiel, 2017). Here, ‘radical’ is understood not as anti-democratic but as anti-liberal democratic (Mudde, 2007; 2010) and refers specifically to the space from the center to the space on the right, where parties are positioned ‘with clearly stated positions regarding immigration and ethnic diversity’ (Ackerman et al., 2016 in Mudde, 2010). Furthermore, as Minkenberg (2015b) points out ‘the radical right in a democratic setting’ – parties, movements or other – is that which emerges ‘in times of accelerated political, socioeconomic, and cultural change, and fight[s] such change by radicalizing inclusionary and exclusionary criteria of belonging’.

The case of Bulgarian radical right in parliament

The radical right in Bulgaria is electorally present since 2005 when a coalition of nationalist formations united as Ataka (Attack) taking the name of the main party in it and surprisingly scored 8 percent of the vote. It entered parliament with 21 of seats out of 240. Controversial in its rhetoric and public presence, Ataka has since been present in political life as an autonomous political party with considerable but timely fluctuations in its support. This has mainly been the result of the inability of the centre-left and centre-right to form governing majorities, including in coalitions in 2013 and 2014. This has led to a tendency for Ataka to be the go-to source of parliamentary support. The party’s nationalist, anti-establishment, anti-minority discourse is underlined by values of Christian orthodoxy and the ‘traditional family’ model. The scope of its rhetoric is captured by the party’s slogans ‘*And God is with us*’, ‘*Let’s get Bulgaria back!*’ and ‘*Bulgaria above all*’ which have been established as landmarks over the years. The party articulates anti-minority and anti-ethnic (Turkish and Roma in particular) sentiments. It identifies its role in Bulgaria as the key opposition to the Movement for Rights and Freedom (MRF) which draws its support exclusively from the Bulgarian Turkish and Muslim minorities. With its rise in 2005

and the aim 'To give Bulgaria back to Bulgarians' (Ataka, 2005) promised nationalization of key industries, revision of the economic privatization process after 1989 and 'European' remuneration and pensions. It claims to stand in stark opposition to the corrupted political elite (Todorov, 2007).

In 2005 previous non-voters helped its rise to an extent, along with 37 percent of its supporters willing to support the Bulgarian Socialist Party as their second choice (Alpha Research, 2005:38). It attracted most of its support from the 41 to 50 years of age group with secondary education and predominantly men of ethnic Bulgarian origin. This electoral profile expanded slightly in 2009 with the party expanding its support in the 18-31 age group and manual laborers. In 2011 a fraction of its members split to form NFSB (National Front for the Salvation of Bulgaria which has carved its own space on the nationalist spectrum. In 2014 NFSB stood in coalition with VMRO (Internal Macedonian Revolutionary Organisation) as 'Patriotic Front' securing 7.28 percent in the 2014 parliamentary elections, whilst Ataka got 4.5 percent - its' lowest performance in national elections. This is partially explained by the more moderate profile of Patriotic Front which is recognized by the electorate (CSD, 2016: 67) than Ataka. Ataka on the other hand, played a role in parliament mandates in 2005, 2009, 2013, 2014 and has provided at times tacit, at times more open support for incumbents of all political constellations compromising its anti-establishment profile. In 2016 during the presidential elections VMRO's leader Krassimir Karakachanov and the vice-president candidate from Ataka Yavor Notev came third in the race with 14 percent of the vote. Krasimir Karakachanov's popularity goes beyond that as he has remained the third most popular party leader in the country with 29 percent after the Prime Minister and GERB leader Boyko Borissov (36 percent) and BSP's Kornelia Ninova (24 percent) (Trend, 2019). In 2016 Ataka joined them to create the 'United Patriots' coalition which ran with common electoral lists in the 2017 election and later entered a governing coalition with GERB. In 2017 United Patriots got 9.5 percent of the national vote and 28 parliamentary seats. 73 percent of votes cast for them were cast for Ataka and Patriotic Front, 3 percent came from GERB, 1 percent from BSP, 10 percent from a small BSP-split party ABV, 2 percent from the no-longer existing and former coalition partner of GERB - the right-of-centre Reformist Bloc (Alpha Research, 2017). These results show not only that the momentum of the presidential elections was not lost for the nationalist parties but that it is not sourcing support from other political parties as much as to drive systemic parties to adopt strategies to reduce the risk of losing votes. Thus, it seems success was not achieved at the cost of support for the larger competitors as it has been shown to be the case elsewhere in the patterns of competition between parties (Norris, 2005).

The impact of the radical right is visible by the adoption of 'abrasive rhetoric and behavior by other political actors and their acceptance among the public at large'. (Avramov in Minkenberg, 2015). Indeed, textual analysis of Ataka programmatic documents 'clearly shows a strong othering discursive strategy. Along with traditional ethnic, religious or cultural othering - Roma, Turks and

migrants – ideological and political others are also defined. Multi-culturalism is seen as a crucial threat promoting not only cultural diversity but also the invasion of others into the welfare system of the nation' (Sori and Ivanova in Eds. Pajnik, M. and Sauer, 2018). The problem of radical right rhetoric being embraced across the political spectrum from centre-left to centre-right has helped the radical-right to enjoy a 'consensus on most of their main demands' with the possibility of their influence to increase in case they are able to assert issue ownership (LSE Blog, Weisskircher and Rone). This is explained by the lack of what Sartori calls 'cordon sanitaire' between mainstream and periphery as well as the 'large ideological porosity' between centre-right governing GERB and Ataka which in turn corresponds to 'Minkenberg's hypothesis that instead of observing a taming of the marginal we in fact observe a radicalization of the mainstream (Minkenberg 2013) even at the cost of electoral decline of the marginal parties' (Avramov in Minkenberg, 2015: 312). Instead, a process of imitation has led to 'a contamination of the entire political spectrum, rather than shrinking support for the radical right' (Zankina, 2016) and instead of becoming less powerful, 'access to government has enabled radical right-wing parties to push for undemocratic and discriminatory policies' (ibid). More recent examples of such processes and tendencies are the push for a border wall by 'Patriotic Front' in the 2014-2017 parliament. A topic tightly related to the Syrian war and the subsequent refugee flow towards Europe. A topic that also came to dominate the Presidential campaign of 2016 where rhetorical references were utilized by the BSP-supported candidate and winner of the race Rumen Radev, as well as the centre-right candidate Tsetska Tsacheva.

Numerous instances of hate speech coming from United Patriots against Roma and Muslim minorities, migrant and refugees (Jovanovic in ARDI, 2017) have rocked the political landscape in Bulgaria. Their resonance, however, has not been strong amongst political allies and opponents alike, with the exception of the Movement for Rights and Freedoms. Blackmailing strategies with threats to quit the coalition or to stop supporting the government were also recurring features of United Patriots strategy. An example is the failure of passing legislation for the set-up of voluntary patrols (BNT, 2020) which critics have called dangerous for risks of twinning police force functions and compromised legitimacy in enforcing law and order.

The case with the ratification of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence or also known as the 'Istanbul Convention' is particularly notable when speaking of strategies of polarizing public discourse. In December 2017 VMRO offset a spiral of public hysteria against the document in a press release titled 'VMRO: International lobbies are pushing Bulgaria to legalize the 'third sex' (Dnevnik, 2018). Arguments against the new term 'third sex' solidified around a misinterpretation of the English language meaning of 'gender' as a collective image of LGBTI, migrant, refugee, Roma and Muslim 'threats' to traditional values. A media analysis by the Association of European Journalists in Bulgaria exam-

ined the presence of the topic of the Convention in the online space in the period 1 December 2017 - 31 January 2018, has shown that the first bigger wave of publication comes as a result of VMRO's reaction to the Convention.

Overall, the party and its representatives are one of the main drivers of the discussion, being mentioned in nearly 10% of all more than 7,000 publications. This period is characterized by acquaintance of the public with the topic. Beyond the IMRO declaration, a neutral attitude prevails, as a large part of the journalists and the public have not yet formed their opinion. At the very beginning of the year, the opinion began to overlap that the Cabinet was trying to impose the 'third sex' (AEJ, 2018).

VMRO had the Vice Prime Minister position and the position of Minister of Defense held by its leader Krassimir Karakachanov. This exclusively renders a high profile of authority and legitimacy to political discourse and articulation of value preferences, albeit the partisan nature of most political discourse. In terms of minority matters, Karakachanov has insisted on the need to 'deal with the Gypsy question' via a 'Concept for changes in policy of integration of Gypsy (Roma) ethnicity in the Bulgarian Republic' proposed by VMRO with the support of the other nationalist coalition partners. Its policies include 'training centers', pro-bono work, fee abortions and measures for curbing birth rate within the community. These have been heavily criticized by human rights organisations but such concerns often remain in the periphery of discourse given the discrediting of NGO's and human rights matters by the political class in Bulgaria. In 2019 the first draft of the Concept was passed in Parliament with the support of their coalition partner GERB and its final enactment as legislation was emphasized as a landmark policy goal of United Patriots during their term.

The Law of Social Services which was adopted in February 2019 is another line of policy where influence of the junior coalition partners can be traced. Following a long drafting process and wide stakeholder consultations, the law was passed with the support of all political parties and by a large majority of 163 (out of 240) votes in parliament. Despite the unanimous support in parliament, following a fierce social media campaign against the new law claiming civic society organisations will benefit from it by gaining access to state social contracts in providing social care, a discourse of opposition to NGOs as social service providers gained pace. This discourse was successfully brought into parliamentary and committee debates by members of United Patriots. In November representatives of Ataka proposed revocation of the Law as a whole, while representatives of VMRO proposed its postponement. The latter was passed on 4 December 2019 with 149 votes - the support of GERB, United Patriots, MRF and BSP.

Concluding remarks

The examination of party dynamics in Bulgaria contributes to the understanding of the presence of radical right parties in Central and East European

party systems as well as patterns in party competition and their impact on governance.

Political discourse is one of the most effective ways of engaging public attention. Framing political narratives on specific topics has the potential to cross social, political and ideological fields fast. The study of radical right and mainstream interactions advances understanding of 'radical-right populist parties' impact on public discourses, drawing attention to the blurring boundaries between mainstream and radical-right populist political communication' (Norocel and Szaby, 2019).

Research into discourse further helps to identify if and under what conditions radical right parties play a role in the formation of policy stands and issue salience within the agenda of mainstream parties and to contrast this.

Bibliography

1. Avramov, K. (2015), 'The Bulgarian radical right. Marching up from the margins', in (ed.) Minkenberg, M. '*Transforming the Transformations. The East European Radical Right in the Political Process*', Ch.13, London: Routledge
2. Bale, Tim, ed. (2008), '*Immigration and Integration Policy in Europe: Why Politics - and the Centre-Right - Matter*'. London: Routledge.
3. Bale, Tim (2003), 'Cinderella and her ugly sisters: the mainstream and extreme right in Europe's bipolarising party systems', *West European Politics*, 26 (3), pp. 67-90.
4. Charalambous, G. (ed). (2015), '*The European Far Right: Historical and Contemporary Perspectives*', Report 2, Peace Research Institute Oslo (PRIO) Cyprus Centre and Friedrich-Ebert-Stiftung
5. Green-Pedersen, C. & Krogstrup J. (2008), 'Immigration as a political issue in Denmark and Sweden', *European Journal of Political Research*, 47 (5): 610-634
6. Han, K.J. (2014), 'The Impact of Radical Right-Wing Parties on the Positions of Mainstream Parties Regarding Multiculturalism', *West European Politics*, 38 (3): 557-576.
7. Kallis, A. (2015), 'A thin red line? Far-right and mainstream in relations perspective', in Ch.2, pp. 7-12 in Charalambous, G. (ed). '*The European Far Right: Historical and Contemporary Perspectives*', Report 2, Peace Research Institute Oslo (PRIO) Cyprus Centre and Friedrich-Ebert-Stiftung
8. Mudde, C. (2005), 'Racist Extremism in Central and Eastern Europe'. *East European Politics and Societies*. 19(2): 161-184. <https://doi.org/10.1177/0888325404270965>
9. Kitschelt, H. (2004), '*Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies*', Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
10. Minkenberg, M. (2002), 'The Radical Right in Postsocialist Central and Eastern Europe: Comparative Observations and Interpretations', *East European Politics and Societies* 16:2(2002): 335-362

11. Minkenberg, M. (2013), From Pariah to Policy-Maker? The Radical Right in Europe, West and East: Between Margin and Mainstream, *Journal of Contemporary European Studies*, 21:1, 5-24, DOI: 10.1080/14782804.2013.766473
12. Minkenberg, M. (ed.) (2015a), '*Transforming the Transformation. The East European radical right in the political process*'. London-New York: Routledge
13. Minkenberg, M. (2015b), 'Pattern, Process, Policies: Conceptualizing Radical Right Impact' Paper for ECPR General Conference, Panel P381 'The radical right and its impact: party competition and policy effects in comparative perspective', Montréal, August 27
14. Meguid, B. M. (2005), 'Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success', *American Political Science Review*, 99 (3): 347-359
15. Moffit, B. (2018), 'The Populism/Anti-Populism Divide in Western Europe', '*Democratic Theory*', 5(2): 1-16
16. Mondon, A. (2013), The Mainstreaming of the Extreme Right in France and Australia. A Populist Hegemony?, Ashgate, 244 pp., ISBN: 978-1-4094-5260-7, Modern & Contemporary France, 21:4, 565-566, DOI: 10.1080/09639489.2013.822360
17. Mudde, C. (2007), '*Populist Radical Right Parties*'. Cambridge: Cambridge University Press.
18. Mudde, C. (2010), The populist radical right: A pathological normalcy. *West European Politics* 33(6): 1167-1186.
19. Norocel, O.C. & Szabó, G. (2019), Special Issue: Mapping the Discursive Opportunities for Radical-Right Populist Politics across Eastern Europe, *Problems of Post-Communism*, 66:1, 1-7, DOI: 10.1080/10758216.2019.1537040
20. Pytlas, B. (2016), '*Radical Right Parties in Central and Eastern Europe. Mainstream Party Competition and Electoral Fortune*'. Routledge
21. Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: Volume 1: A Framework for Analysis*. London: Cambridge University Press.
22. Schumacher, G., de Vries, C.E. and Vis, B. (2013), 'Why political parties change their position'. *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 2 (Apr. 9, 2013), pp. 464-477
23. Sori, S. and Ivanova, V. (2018), 'Right-wing populist convergences and spillovers in hybrid media systems' in Populism and the Web. (Eds.) Pajnik, M. and Sauer, B. '*Populism and the web. Communicative Practices of parties and movements in Europe*'. Routledge.
24. Todorov, A. (2007), 'The Evolution of the Post-Communist Bulgarian Party System'. In: Getova M., Uste A. N. (Eds.) *The Impact of European Union: Case of Bulgaria, Case of Turkey*. Sofia, New Bulgarian University Press, Dokuz Eylül University, (115-131).
25. Van Spanje, J. and van der Brug (2005), 'The Immigration Issue and Anti-Immigrant Party Support in Western Europe', Paper presented to the ECPR General Conference, Corvinus University, Budapest 8-10 September.
26. Wagner, M., & Meyer, T. M. (2017), The Radical Right as Niche Parties? The Ideological Landscape of Party Systems in Western Europe, 1980-2014. *Political Studies*, 65(1_suppl), 84-107. <https://doi.org/10.1177/0032321716639065>

27. Weisskircher, M. and Rone, J. LSE Blog. Unity makes strength? How the radical right could become kingmakers in Bulgaria. Accessed 28 July: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/11/21/unity-makes-strength-how-the-radical-right-could-become-kingmakers-in-bulgaria/>
28. Widfeldt, A. (2014), 'Tensions beneath the surface - The Swedish mainstream parties and the immigration issue', *Acta Politica*, 50(4): 399-416
29. Zankina, E. 2016. 'Populism, Radical Right, and Socialist Nostalgia in Bulgarian Politics'. TruLies-Blog, 25 August 2016. Accessed 27 July 2020: <http://trulies-europe.de/?p=330>

News outlets and other online sources:

1. Alfa Research (2017), Social demographic electoral profile 2017 Parliamentary elections. Accessed 27 July 2020 [In Bulgarian]: <https://alpharesearch.bg/post/920-socialno-demografiski-profil-na-glasuvalite-v-parlamentarnite-izbori-2017.html>
2. Alpha Research (2005), '*Public opinion 2005*'. Accessed on 20 July 2020: https://alpharesearch.bg/userfiles/file/Alpha%20Research_book_2005.pdf
3. Alpha Research (2019), '*Attitude towards the leader of the Attack party May 2008 - September 2019*'. Accessed on 20 July 2020: <https://alpharesearch.bg/monitoring/15/>
4. Association of European Journalists (14 March 2018), '*The scandalous speech dominates the coverage of the Istanbul Convention in the Bulgarian media*'. Accessed 29 July 2020 [in Bulgarian]: <https://bit.ly/3hSMsCF>
5. Bulgarian National Television (10.06.2020), '*United Patriots threatened to halt support for the government*', Accessed 29 July 2020 [in Bulgarian]: <https://bntnews.bg/news/obedinenite-patrioti-zaplasiha-che-shte-sprat-da-podkrepyat-upravlenieto-1059297-news.html>
6. European Parliament Anti-Racism and Diversity Intergroup (ARDI). (23 Oct 2017). '*Far right political party „United Patriots“ worrying role in Bulgaria's EU Council presidency*', Jovanovic, J. Accessed 30 July 2020: <https://www.ardi-ep.eu/far-right-political-party-united-patriots-worrying-role-in-bulgarias-eu-council-presidency/>
7. Dnevnik (17 02 2018), '*Jesus versus Gender*', Accessed 30 July 2020 [in Bulgarian]: https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2018/02/17/3130749_djizus_sreshtu_djendura_-_pred_kogo_otstupi_borisov_z/
8. Manifesto Project, ATAKA, 2005 Manifesto, https://manifesto-project.wzb.eu/download/coded_originals/80710_2005.pdf

Защо крайногесните популистски партии имат бъдеще

Таня Глухчева

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

Abstract

The paper is focused on a very important topic in the last 15 years – the populist parties. There is no doubt that the most used term in the Political science during the past decade is „populism“, as well as those with the same root, such as „populist“. We are witnessing how in Europe the populist parties form part of both left and right-wing. The work will show the reasons for their future development and participation in the government. It will also explain why they won't disappear and how despite their moments of rise and fall of the votes they are an indispensable actor on the political stage. The used methods are: comparative analysis, the situational and deductive methods.

Keywords: populism, Europe, radical right-wing parties, future

Първоначалното заглавие на доклада беше „Има ли бъдеще крайногесният популизъм“, но броени дни по-късно на световната политическа сцена се случиха събития, които промениха името. Оказа се излишно да задаваме въпроса дали крайногесният популизъм има бъдеще, това по-скоро е риторичен въпрос. Повече от ясно е, че има. Докладът разглежда една от най-изследваните и най-актуални теми в политологията през последните двайсет години. В същото са убедени учените, изследващи този феномен, като световноизвестните Кас Муге, Ровира Калтвасер, Самир Гандеша, Владимир Сафатле.

Дали наистина става въпрос за феномен? Ако проследим поетапно развитието на популизма, ще видим, че корените му не са от миналия век, както доскоро се твърдеше. Имало го е още в древността. Платон твърди, че „много по-лесно е да убедиш тълпата, отколкото малка група хора“. Затова народният гняв има силно влияние. Ако тълпата се наизигне, може да направи чудо, докато ако бъде убеден един-единствен човек, това не води до никаква промяна. Това е още една причина и още едно обяснение популистите да не се стремят към определена група хора, подобно на традиционните партии и идеологии. Напротив,

популистите целят посланията им да привлекат, колкото се може повече симпатизанти. С течение на времето той е придобил основно два нюанса – ляв и десен. Днес има много разделения: крайноляв, крайнодесен, умерен и др.

Основният въпрос на доклада е: „Защо крайнодесният популизъм има бъдеще?“ За да дадем отговор на този въпрос, първо трябва да разгледаме особеностите на самия популизъм. Според Кас Муде той непрекъснато се променя и „нагажда“ към политическата действителност. Това е основното, което го отличава от системните партии, които имат конкретна идеология, към която се придържат и особено през настоящия век е неприложима към динамично променящия се свят. Затова и все повече хора не се обвързват с конкретна партия и се наблюдава волатилност по време на изборите. Гласоподавателите се ориентират по посланията, обещанията и лидерите, които „са едни от тях и разбират проблемите им“¹. Популизмът сам по себе си не представлява идеология, но „взема назаем“ от вече съществуващи и ги използва или отрича в зависимост от случая.

Вече стана въпрос, че популизмът се разделя основно на ляв и десен. Въпреки че се срещат и двата вида във всяка държава, изследователите са стигнали до заключението, че десният популизъм е характерен за страните със силно развита икономика, каквито са западноевропейските и САЩ, а левият – за местата със силно изразени социални проблеми като висока престъпност, социално неравенство и др. Често за пример се дава Латинска Америка. През 2021 г. сме изправени пред следния парадокс: във все повече „бедни и неразвити“ държави се появяват крайнодесни популистки партии, които освен това биват избирани и играят съществена роля в управлението. Така например, президентите на Чили и Бразилия – Себастиан Пиниера и Жаир Болсонаро, са крайнодесни. В Европа има страни като Полша, където има регистрирани 11 крайнодесни формации, част от които са парламентарно представени. В Румъния, за която се твърди, че заедно с България са най-бедните държави в ЕС, през 2020 г. беше създадена партия „Алианс за обединението на румънците“ (АУР), чиито основни принципи се коренят именно в най-първите крайнодесни „принципи“ – жените, затворени вкъщи, църквата, както военните имат фундаментална роля в управлението на държавата, а това, което ги ръководи е национализмът. Затова границите трябва да бъдат затворени и да се излезе от ЕС. Не се приемат „различните“, за които се предполага, че „развалят“ обществото. Подобен пример може да се даде с българската действителност, когато през месец октомври крайнодесният политик Боян Станков, по-известен като Боян Расате, заедно със свои поддръжници

1. Любенов, М. (2021), „Европейски партийни системи. Сравнителен анализ на 20 демокрации (1945-2020)“

нахлуха в клуб на ЛГБТ общност, удариха няколко човека и изпочупиха целия инвентар. Няколко дни по-късно пък в социалните мрежи се появиха коментари на расистка основа по отношение на чернокожите футболисти в отбора на ЦСКА.

„Различните“ са много съществен момент при крайногесният популизъм. Не се приемат хората поради цвета на кожата им, културата, вероизповеданието, сексуалната ориентация или просто произхода. Основната причина за Брекзит беше прекалено големият брой, според англичаните, икономически имигранти, предимно от България и Румъния. Заради първата бежанска вълна през 2014 г. немската партия „Алтернатива за Германия“ стана трета политическа сила в страната. „Национализмът“ е част от популизма. Той е „борбата“ на „местните“ срещу „чуждите“, докато популизмът е борба на местните с друга част от местните. Муде забелязва нарастващата употреба на термина „десен популизъм“ сред германските учени. По този начин се опитват да направят разлика с крайногесните или още радикални партии, макар впоследствие да се оказва, че няма разлика.

По същата причина Марин Льо Пен засили позициите си във Франция. Мисълта, че новодошлите чужденци ще се възползват от социалните придобивки и ще заемат работните места на местните, е движеща сила. Бежанската вълна от 2014 г., постави началото на основаването на много крайногесни популистки партии или доведе до засилването на позициите на вече съществуващи. Така се получи с „Алтернатива за Германия“, така се получи и при „Национален фронт“ във Франция. Сега сме на прага на нова бежанска вълна, предвид случилото се в края на лятото на 2021 г. в Афганистан, когато НАТО изтегли войските си от държавата. Имаме нова предпоставка за появата на крайногесни политически играчи.

Страхът. Всяването на страх е много манипулативна техника: жителите на конкретна държава ще останат без работа, жените ще бъдат насилвани... Използването на емоциите като цяло, въздействието върху тях представлява класически начин за невролингвистично програмиране, насочено към блокирането на способността на хората към рационален анализ и в крайна сметка – към способността за критичното осмисляне на случващото се. От друга страна, използването на емоционалния фактор позволява откриването на път към подсъзнанието, така че да се внедрят там мисли, желания, страхове, опасения, принуда или устойчиви модели на поведение. Твърденията за жестокостта на тероризма, несправедливостта на управляващите, как гладните и унижените страдат – оставят на заден план истинските причини за случващото се. Емоциите са враг на логиката. В книгата си „Политическа психология“ Густав Льо Бон посочва, че „съдейки по поуците от историята, човешкият ум по-лесно се пригажда към нелепото, отколкото към рационалното“. Тълпите проявяват понякога ге-

роизъм, сляпа преданост към някоя кауза, но никога не разсъждават. „Рационалното създава науката, а ирационалното ръководи историята“.²

На фигура 1 са представени основните опорни точки на крайнодесните популисти. Те представят идеите си под формата на затворен кръг, където едно нещо автоматично води към следващото. При „чужденците идват“ умишлено съм сложила знака за звездичка, защото тук се има предвид всички чужденци, не само хората, бягащи от войните или политически нестабилните си държави.



Фиг. 1. Опорните точки на крайнодесните популисти

Друг съществен момент е докарването на обществото до затъпяване – качеството на образованието трябва да бъде колкото се може по-посредствено, за да може невежеството трудно да бъде преодоляно. А това неимоверно води след себе си до инфантилизация на народа – в повечето пропагандистки изказвания, насочени към широката публика, се използват такива доводи, персонажи, думи и интонация, все едно става въпрос за деца в училищна възраст или умствено изостанали. Колкото повече се опитват да заблудят слушателя, толкова повече се стараят да използват инфантилна реч. Защо? Един достъпен оратор използва жестове, формули, думи, които извикват образи. Той цели не ума, а подсъзнателната област, която отговаря за нашите мисли. Отгатва това, което е нужно да се каже. Трябва да се мисли като обикновените хора, за да може после те да „започнат да мислят“ като лидера.

Не трябва да подценяваме и икономическата криза от 2008 г. Тя беше причината за създаването на „Алтернатива за Германия“ и началото

² Льо Бон, Г., „Политическа психология“

на евроскептицизма в страната, желанието за отказ от еврото като валута. Не са малко хората, които останаха без работа, бизнесите им фалираха, а чужденци работеха, макар и нископлатени. В Испания започна вълна на недоволство, че икономическите мигранти са осигурени, а местните – забравени от правителството.

В таблица 1 по-долу се виждат приликите и разликите между посочените крайнодесни популистки партии. Към момента това не са всичките подобни формации в Европа, но са едни от основните. Както става ясно, те се появяват през различни периоди, имат много общи черти, но и много разлики. Причината за това е, че популизмът се променя в зависимост от държавата и културата на съответния народ. Затова често, когато се „внесат“ чужди практики, те не се оказват приложими. Това в никакъв случай не „осакатява“ популизма, напротив, дори го обогатява.

Табл.1. Разликите между някои крайнодесни популистки партии

Партия	Нацио-нален съюз	Шведски демо-крати	Златна зора	Итали-ански братя	АфД	Датска народна партия	Фидес
Година на основаване	1972 г.	1988 г.	1985 г.		2013 г.	1995 г.	1988 г.
Държава	Франция	Швеция	Гърция	Италия	Германия	Дания	Унгария
Произход		Неонаци-стки					
Прилики:							
<i>Антифеминистки</i>	+	+	+	+	+	+	+
<i>Антиимигрантска реторика</i>	+	+	+	+	+	+	+
<i>За традиционното семейство</i>	+	+	+	+	+	+	+
<i>Против аборти</i>	+	+	+	+	+	+	+
<i>Хомофоби</i>	?						+
<i>Имат жена лидер</i>	+	-	-	+	+	+	-

Партия	Национален съюз	Шведски демократи	Златна зора	Италиански братя	АфД	Датска народна партия	Фидес
Разлики		Права на животните Полово равенство За смъртна присъда					Нямат жена министър
Място по важност	Втора сила	Трета сила	Трета сила	?	Трета сила	Втора сила	Първа сила

Крайногесният популизъм има бъдеще, защото гореизброените проблеми, причини за съществуването му – не могат да бъдат изкоренени. Те не са единствените, но са основните. Трябва много да се работи с бъдещите поколения, да се набляга в качествено образование и да се инвестира в него, за да не се заблуждават хората. За съжаление, емоциите надделяват, а това се оказва пагубно.

Библиография:

1. Льо Бон, Г. (2004), „Психология на тълпите“, София: изд. „ВИТЯЗ“.
2. Льо Бон, Г. (2004), „Политическа психология“, Велико Търново: изд. „Книгоиздателство Сириус 4“.
3. Любенов, М. (2021), „Европейски партийни системи. Сравнителен анализ на 20 демокрации (1945-2020)“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, ISBN 978-954-07-5135-1
4. Aristoteles (2008), *La politica*, Gradifco SRL, Buenos Aires, ISBN 978-987-1093-43-4.
5. Gandesha S. (2018), *Critical theory and authoritarian populism: Understanding right and left populism*, University of Westminster Press.
6. Mudde C. and Rovira Kaltwasser C. (2012), *Populism and (liberal) democracy: a framework for analysis*, in *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge: Cambridge University Press, pp 1-26.
7. Safatle V. (2020), *specters of Fascism: „Fascist Neoliberalism and Preventive Counter-Revolution: the Second Round of the Latin American Laboratory“*, London, „Pluto press“, pp. 179-189. ISBN: 978 1 7868 0598 0.

Прилагане на закона „Магнитски“ за България и реакцията на Европейския съюз

Иван Василев

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

Abstract

The aim of this report is to analyze the scope and consequences of imposed United States sanctions on Bulgarian citizens under the global American Magnitsky Act. It also addresses the EU's response to the issue. Ultimately, since the accession of Bulgaria to the Union, the EU has been monitoring the development of the rule of law and the fight against corruption through the Cooperation and Verification Mechanism, but now the United States decides to take more decisive action and even name specific names involved in corrupt practices. The European recommendations to Bulgaria must overcome the formalism used so far. At the same time, qualitatively developed tools and methods are needed, different in content from the previous ones, which have proven to be a fruitless imitation of activity.

През юни 2021 г. САЩ наложиха санкции на български граждани по глобалния американски закон „Магнитски“. Този закон е предназначен да противодейства на злоупотребата с човешки права и борбата с корупцията. Санкциите спрямо България представляват най-широко-обхватният еднократен акт на глобалния закон спрямо европейска държава в историята на програмата. Докладът ще анализира обхвата и последиците от санкциите, но същевременно ще обърне внимание на реакцията на ЕС по въпроса. В крайна сметка именно ЕС от приемането на България в Съюза следи развитието за върховенството на закона и борбата с корупцията чрез Механизма за сътрудничество и проверка, но сега САЩ решават да предприемат по-решителни действия и дори да посочат конкретни имена, замесени в корупционни практики. Открива ли грешки ЕС в подхода си спрямо България, какво смята да предприеме и възможни ли са по-остри мерки срещу България?

Прилагане на закона „Магнитски“ за български граждани

Законът „Магнитски“ е символично именуван на руския адвокат Сергей Магнитски, който през 2008 г. разплита мрежа от данъчни измами за над 200 млн. долара, свързани с Кремъл и близки до правителството лица. Магнитски е арестуван от руските власти и държан в затвора без обвинения. Той е бит и по-късно умира при неясни обстоятелства в затвора само дни преди евентуалното му освобождаване. Смята се, че причина за смъртта му са нечовешките условия, изолацията от семейството му и умишленото непредоставяне на адекватна медицинска помощ. Законът е подписан от президента на Съединените американски щати Барак Обама през декември 2012 г. като реакция срещу нехуманното отношение към адвоката. Причина за прилагане му е, че „злоупотребата с корупция подкопава ценностите, които формират съществена основа на стабилни, сигурни и функциониращи общества и имат опустошително въздействие върху индивидите, като отслабват демократичните институции и влошават върховенството на закона“.¹ В началото законът забранява достъпа до САЩ на няколко руски държавни служители и бизнесмени и същевременно замразява всички техни активи в американски банки. През 2016 г. е разширен и сега по цял свят заподозрени лица за корупция или за нарушения на човешки права биват санкционирани, като мотивът е, че е достигнат такъв обхват, че е застрашена дори стабилността на международните политически и икономически системи.²

На 2 юни 2021 г. Службата за контрол на чуждестранните активи (OFAC) към Министерството на финансите на САЩ наложи санкции на трима български граждани, като впоследствие разшири списъка си с още три лица. Причината е „тяхната значителна роля в корупцията в България, както и на 64 фирми и организации, притежавани или контролирани от съответните лица“. Директорът на службата Андреа Гаки заяви, че това публично оповестяване на санкции срещу лица в рамките на глобалната програма за санкции по закона „Магнитски“ демонстрира ангажимента на САЩ за активна борба с корупцията, която лишава гражданите от ресурси и същевременно подкопава институциите, чиято основна дейност е да ги защитават. Санкционният механизъм е насочен срещу Васил Божков, представен като известен български бизнесмен и олигарх, Делян Пеевски – бивш депутат, и Илко Желязков – бивш заместник-ръководител на Държавната агенция за технически операции. По силата на тези обвинения, на Божков, Пеевски и Желязков се блокира цялата собственост в САЩ.

¹ U.S. Department of The Treasury (2012), Global Magnitsky Sanctions

² Horton, A. (2017, July 14), The Magnitsky Act, explained. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/07/14/the-magnitsky-act-explained/>

В съобщението на Службата за контрол на чуждестранните активи се отбелязва, че Васил Божков няколкократно е подкупвал държавни служители, в това число и настоящ лидер на политическа партия, както и бивш ръководител на Комисията по хазарта. Друг много важен акцент е, че Божков е имал планове да подкупи вече бивш държавен служител и политик с цел да прокара руско влияние в България, с което да се въздейства на български официални лица. За Делян Пеевски се твърди в съобщението, че той редовно е бил замесен в корупционни практики, упражнявал е контрол върху институции, като на местните избори през 2019 г. е осигурявал позитивно медийно отразяване срещу протекции от разследвания срещу него. Допълнително, Пеевски е ангажирал в схема за бързо осигуряване на документи за българско гражданство бившия заместник-ръководител на Българската държавна агенция за технически операции Илко Желязков (към момента на налагане на санкциите по закона „Магнитски“ заема длъжността заместник-председател на Бюрото за контрол на специалните разузнавателни средства, но подава оставка две седмици по-късно). Като цяло обвиненията срещу Делян Пеевски и Илко Желязков са, че са присвоявали държавни активи, отчуждавали са частни такива в своя полза, печелили са обществени поръчки и са добивали природни ресурси по незаконен начин.³ Илко Желязков е предлагал подкупи на високопоставени български политици, от които се е очаквало да предоставят полезна за Пеевски информация. Срещу това Желязков осигурявал назначения на влиятелни длъжности за съответните лица и месечни подкупи. В голяма степен се твърди, че Желязков е изнудвал потенциален кандидат за министър в българското правителство, че ще получи обвинения от прокуратурата, ако не му съдейства.⁴

Съдържателно санкциите по закона „Магнитски“ не бяха новина за България. От години в страната се говори за корупционните схеми и участниците в тях. Освен горепосочените трима българи Американският държавен департамент анонсира санкции срещу други трима. Първият от тях е бившият заместник-министър на икономиката Александър Манолев, който е обвинен от прокуратурата за злоупотреба и фалшификация на документи с цел получаване на европейски помощи през 2019 г. Манолев е разследван, че е получил европейско финансиране за луксозна къща за гости, която обаче не се ползва по предназначение, а за лична собственост. Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) установява конфликт на интереси и му налага глоба в размер на 10 хил. лв. Конфликтът на интереси се състои в това, че в качеството си на заместник-министър той участва в управлението на Държавен фонд

³ U.S. Department of The Treasury (2021), Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption.

⁴ Пак там.

„Земеделие“, т.е. орган, извършващ контрол по Програмата за развитие на селските райони, по която проектът за къщите за гости е получил европейско финансиране. Вторият санкциониран от допълнения списък по закона „Магнитски“ е Петър Харалампиев – бивш председател на Държавната агенция на българите в чужбина (ДАБЧ). Той стана популярен по-рано с обвиненията на специализираната прокуратура, че като длъжностно лице е ръководител на престъпна група и лично е получавал подкупи, за да осигури българско гражданство на чужденци без законово основание и по бърза процедура. Последният обвинен е Красимир Томов – бивш главен секретар на ДАБЧ. Специализираната прокуратура го обвини в търговия с влияние, пране на пари и притежание в банков сейф на недеklarираната сума от над половин милион български лева, придобити по престъпен начин.

Две седмици след американските санкции българската прокуратура поиска от Държавния департамент на САЩ допълнителна информация, на базата на която са наложени санкциите. Прокуратурата отчете, че срещу 4 от 6 лица има заведени наказателни производства, а срещу Делян Пеевски са извършвани вече множество проверки и не са установени нарушения. За Васил Божков има 18 задочни обвинения, Александър Манолев – за къщата за гости, Петър Харалампиев и Красимир Томов – за търговия с българско гражданство. Единствено Илко Желязков не е проверяван досега от прокуратурата.⁵ Съществува голяма вероятност, обаче, Държавният департамент да не даде търсената информация на българската прокуратура и причината е очевидна – ако е набавена чрез американския разузнавателен апарат и са използвани специални разузнавателни средства. В такъв случай американските власти не биха разкрили източниците си. Макар България и Съединените щати да са в партньорски отношения, това не отхвърля възможността външното разузнаване на САЩ, в лицето на Централното разузнавателно управление (ЦРУ), да извършва разработки в България. В края на краищата ЦРУ е най-мощният разузнавателен орган в световен мащаб, чиято основна цел е да осигури надеждна информация за националната сигурност на американските граждани. А корупцията е определена именно като такава заплаха от американското правителство.⁶ Обхватът на информация за вземане на решение за подобно тежко обвинение е голям и обезателно данните са били щателно проверени от Съвета за национална сигурност и Пентагона, преди да бъдат подписани от американския президент Джо Байдън.

По силата на наложените санкции имуществото на санкционирани българи се блокира оттук насетне и подлежи на докладване на

⁵ Прокуратура на Република България, 17 юни 2021 г.

⁶ Saulnier B. Smith B. and others (2021), *Biden Administration Identifies Global Corruption as A National Security Issue*, The National Law Review

Отдела за контрол на чуждестранните активи към Министерството на финансите на САЩ (OFAC). Този орган забранява всички транзакции от американски физически и юридически лица или в САЩ, включващи всякакво имущество или имуществени интереси на санкционирани лица. Също се забранява даване или получаване на пари, стоки или услуги от или на лицата в списъка. За санкциите няма давност и те важат, докато не бъдат отменени от президента или Министерството на финансите на САЩ. Становище по темата предоставят държавният секретар и главният прокурор на САЩ.⁷ Преразглеждане на санкциите по отношение на имуществото е възможно, само ако засегнатата страна подаде заявление пред Отдела за контрол на чуждестранните активи, предоставяйки солидни доказателства в своя защита или пък обжалва пред Федералния съд във Вашингтон отказа на Отдела да преразгледа решението си. Забраната за влизане в Съединените щати, обаче, не подлежи на съдебен контрол, казва председателят на Висшия адвокатски съвет Ивайло Дерменджиев.⁸ На практика санкциите по закона „Магнитски“ се явяват извънсъдебен механизъм, дори предимно политически инструмент, в ръцете на американското правителство, тъй като евентуално окончателно отхвърляне на санкциите се извършва от американското правителство.

Лицата и компаниите в търговски отношения със санкционирани лица също са засегнати от санкциите. По този начин евентуални търговски сделки с тях стават рискови за потенциалните им партньори, защото те самите могат да станат жертва на санкционния механизъм. В прессъобщението на Министерството на финансите на САЩ се посочва, че „всички активи, които са петдесет или повече процента собственост, пряко или косвено, на едно или повече санкционирани лица, също са блокирани“. Всичко това има сила на американска територия и няма юридическа приложимост на чужда. От друга страна, повечето банки в международен план ще се съобразят със санкциите поради факта, че световните лидери в разплащателната междубанкова система са всъщност американски компании. Съответно банките, без да има формални изисквания спрямо тях, ще се дистанцират от обслужване на сметки или осъществяване на транзакции със санкционирани по списъка лица в името на това да запазят своето добро име.

От своя страна българското правителство направи отделен списък на всички компании и лица в търговски взаимоотношения през последните пет години със санкционирани българи. Целта на правителството е да предпази гужествата с държавно и общинско участие от вероятността да попаднат в обхвата на санкциите на американското правителство. Бившият служебен министър на финансите Асен Ва-

⁷ Lex news (2021), Какви са правните последици от санкциите по закона „Магнитски“, 04.06.2021

⁸ Пак там.

силев оправда тази стъпка по следния начин: „Първата грижа на правителството беше да провери дали държавните компании правят бизнес с тези лица и да ги предпази да не попаднат в кръга на санкциите. Представете си структуроопределяща българска държавна компания като Български енергиен холдинг (БЕХ), който има международни кредитори и изгадени бонове на международни пазари. В момента, в който БЕХ попадне под такива санкции, всички чужди инвеститори се оттеглят, а всички чужди кредити стават изискуеми.“⁹ С решение на МС № 441/ 04.06.2021 г. по тази линия се приема, че всички лица, които са били съдружници или управители в компаниите на санкционирани, влизат в българския списък. Това действие на българското правителство цели да сведе до минимум риска българската икономика да пострада от американски санкции при бъдещо замразяване на активи в банки на държавни дружества и лишаване на участие в международни бизнес сделки. НАП и ДАНС са органите в България, които проверяват дали реално тези лица продължават да са свързани помежду си. Решението на МС се взема, за да запълни нормативния вакуум, настъпил от липсата на правни механизми как да се действа в България в случай на наложени външни санкции.¹⁰ В допълнение, българските антикорупционни органи досега не са предприели мерки срещу по-голяма част от тези фирми. Но пък потърпевшите от санкциите по закона „Магнитски“ български граждани са имали легитимен бизнес, били са изрядни пред закона и с тях в търговски отношения са работили много компании. Не бива да се забравя, че лицата от списъка нямат окончателни осъдителни присъди за корупция, кражба или друг вид престъпление. Всъщност българският списък, който копира и развива американския, също представлява политически акт. Всяко лице от българския списък може да оспори присъствието си в него, както впрочем направиха братята Цветомир и Боян Найденови. Когато българското правителство ги включи в своя списък, те от самото начало настояваха да бъдат извадени от него, понеже са преустановили търговските си взаимоотношения с Васил Божков преди две години. И макар на първа инстанция Административният съд в София-град да отхвърли искането им, то вече решението на Върховния административен съд е окончателно в тяхна полза и не може да се оспори. Позовавайки се на това решение, Министерството на финансите извади братята Найденови от своя списък, демонстрирайки тежестта на съдебната санкция, макар и с риск от павиране на пътя оттук насетне за начина, по който дадено име може да бъде извадено от списъка. Така списъкът на свързаните фирми и лица, съгласно Решение № 441/ 04.06.2021 г., включва 32 фирми и 16 лица.¹¹ Любопитна под-

⁹ Министерство на финансите (2021), Министърът на финансите Асен Василев в „Седмичата“ на Дарик радио, 12.06.2021.

¹⁰ Пак там.

¹¹ Списък на свързаните юридически лица съгласно Решение на Министерски съвет №441/04.06.2021 г.

робност е, че братя Найденови твърдят, че не са в бизнес отношения с В. Божков от две години, но в решението на Министерски съвет ясно е записано, че санкционира „всички физически и юридически лица, притежавани, контролирани или управлявани през последните пет години от лицата в списъка на САЩ.“¹² Това от своя страна повдига въпроса дали Върховният административен съд в своето решение се придържа към разпоредбите относно срока от пет години, определен от Министерския съвет, или разглежда липса на търговска свързаност единствено към настоящ момент.

Ценностите на западните демокрации, които са фундамент за стабилни и възходящо развиващи се общества, са застрашени от злоупотребата с корупционни практики и нарушения на човешките права. Всичко това оставя негативен отпечатък върху демократичните институции, подкопава пазарните механизми и върховенството на закона. Това е формалната причина, поради която САЩ не искат да остават без последици закононарушителите. Разбира се, тук фокус трябва да се постави върху неформалната причина – двуполусният модел през Студената война, когато САЩ и СССР са в непрекъсната военна, технологична и най-вече идеологическа надпревара. След разпадането на СССР, макар и вече в многополусен свят с повече играчи на международната сцена, старият конфликт между САЩ и Русия непрекъснато се подклажда. Руският президент Владимир Путин е изправен пред предизвикателството да възстанови позавехналата глобална роля на Русия, което често се възприема от другите велики сили като провокация и повод за достигане до конфликтна точка в отношенията между двете държави. В тази връзка Русия не би отказала възможността да уязви САЩ, като например даде убежище на Едуард Сноудън, който се приема като шпионин в Америка след разкритията си за Агенцията за национална сигурност. От друга страна, САЩ пък не биха пропуснали да се възползват от разобличители на корупция, какъвто е Сергей Магнитски, и на тази основа да изградят цяла стратегия на противодействие с Русия. Няма по-добър метод от това да се олицетвори борбата срещу корупцията с един човек и той да уязвява основния идеологически противник. България естествено играе несъществена роля в тази глобална война за надмощие. Въпреки това, със своето ключово географско разположение на Балканския полуостров и предишна обвързаност с източната сфера на влияние, за САЩ е необходимо да използва всички лостове за въздействие да демонстрира загрижено партньорство с България. Жалко е, че именно с действия срещу корупция се затвърждават партньорските отношения между двете държави. Но пък точно такива отношения предполага ефективната борба с корупцията. Защото когато не се влиза в детайли, а с учтив тон най-общо се маркират проблемите – както действа ЕС по Механизма за сътруд-

¹² Списък на свързаните юридически лица съгласно Решение на Министерски съвет №441/04.06.2021 г.

ничество и проверка за България, тогава резултатите са незадоволителни.

Реакцията на ЕС

Важно е да се проследи реакцията на ЕС за това как възприема действията на Съединените щати спрямо държава - членка на Съюза, и най-вече как това дава отражение върху оценката на мерките на европейските институции по този въпрос. Досега ЕС е основният двигател на антикорупционни законодателни и съответно институционални промени в България още преди членството на страната в Съюза и впоследствие чрез прилагания за България и Румъния на Механизъм за сътрудничество и проверка. Точно тази тема повдигат депутатите в Европейския парламент (ЕП) през септември 2021 г. с цел да разберат намеренията на Европейската комисия (ЕК) по отношение на нейната роля при мерките си спрямо корупцията и дали Комисията ще разработи собствена стратегия за борба с корупцията, приложима за всички държави членки. По време на заседанието европейските депутати критикуват остро ЕК „заради бездействието срещу корупцията в България на фона на наложените от САЩ санкции“.¹³ Станислав Полчак от Европейската народна партия (ЕНП) казва, че институциите на ЕС действат избирателно и санкциите на САЩ потвърждават провала на ЕС в борбата си срещу корупцията. София ин`т Велт от групата на „Обнови Европа“ посочва съществена разлика между заключенията от докладите по Механизма за сътрудничество и проверка и решението на Вашингтон. Велт, на посещение в България на делегация на комисията LIBE (Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи), заяви, че в България има прекалена безнаказаност на корупцията и че разследванията не водят до необходимите резултати. На заседание на ЕП еврокомисарят по вътрешни работи Илва Йохансон уточни, че санкциите по закона „Магнитски“ не са предварително съгласувани с ЕС и че Европейската прокуратура, която заработи от 1 юни 2021 г., ще се активизира при злоупотреби с общия бюджет на ЕС.¹⁴ Йохансон допълни също, че в тазгодишния Доклад за върховенството на закона американските санкции са споменати от ЕК и че следващата година резултатът от тях ще бъде проследен.¹⁵

Ако ЕС иска да участва активно в борбата с корупцията в България, не е достатъчно единствено да се щрихират проблемите - трябва да се представи работещ механизъм за ограничаване на корупцията и да се посочат конкретни имена, замесени в корупция. Именно затова е

¹³ Заседание на Европейски парламент, 16.09.2021 г.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Пак там.

интересна реакцията на ЕС по санкциите „Магнитски“ спрямо български граждани. Докато ЕС не е обвинявал в корупция публично български граждани, ненадейно САЩ, на хиляди километра разстояние от България, изготвя списък с лица, за които дори разполага с информация на кого са давали подкупи. Такъв тип действия ЕС не е иницирал в досегашното прилагане на постприсъединителна условност в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Усилията на ЕК са насочени към идентифициране на определени препоръки за институционални и законодателни промени. Винаги европейските институции са се придържали към прекалено дипломатичен тон и са се ограничавали в критиките си до там, че дори се опорочава приложението на МСП,¹⁶ което по отношение на България и Румъния не решава проблема, че противодействието на корупцията върви с бавни стъпки или че като цяло липсват реформи в тази област. Критиките към доклада отиват дори по-далеч, така че да се търси негов алтернативен, по-ефективен аналог, който дори да засяга по-широк кръг от държави - членки на ЕС.¹⁷

От друга страна, България не трябва да очаква от членството си в ЕС или сътрудничеството с друга държава да ѝ се решават проблемите. През годините на членство в ЕС българите като цяло стовариха очакванията си за добро бъдеще върху раменете на европейските институции. Всъщност, обаче, не е в правомощията на ЕС да промени модела на управление на едно общество, ако самото общество не работи за постигането на тази промяна. Максимата, че политиките са огледален образ на обществото, тук важи с пълна сила. Ако съществува широка обществена толерантност за корупционни практики, дори на битово ниво, в такъв случай не трябва да се прехвърля отговорността на наднационална институция като Европейския съюз. Процесът на борба с корупцията в едно общество узрява бавно и започва от долу нагоре, а не от горе надолу. Толерантността към битови корупционни практики се изразжда в политическа корупция. Ефективната борба с корупцията е част от развитието на едно общество. Осъзнаване на вредите от нея може да бъде подпомогнато от ЕС, но не и решено от самия Съюз. В тази връзка американският посланик в България Херо Мустафа заяви след новините за налагането на санкциите, че „са наясно, че те няма да решат проблемите с корупцията в България, но въпреки това те са знак към света, че използването на държавни институции за лична облага няма да бъде търпено“.¹⁸ В този ред на мисли, по-

¹⁶ Димитров, Г., Харалампиев, К., Стойчев, С., Тонева-Методиева, Л. (2013), *Механизъм за сътрудничество и проверка - споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства*, УИ СУ „Св. Климент Охридски“, София.

¹⁷ Пак там.

¹⁸ Посолство на САЩ в България, 04.06.2021 г.

добни знаци от стратегически за България партньори могат да се тълкуват като градивни в борбата за елиминиране на потенциални корупционни практики.

След санкциите българските евродепутати от Движението за права и свободи (ДПС) зададоха писмен въпрос на Европейската комисия за прилагане на закона „Магнитски“ от страна на САЩ с критики най-вече срещу допълнения списък от българското Министерство на финансите, наричайки го „черен“, най-вероятно защото е много по-широкообхватен и дава приложение на санкциите вече на българска територия, не само на американска. Еврокомисарят по правосъдието Дидие Рейндърс отговаря на това запитване доста умерено „ЕК няма да коментира индивидуални мерки, предприети от САЩ, но ще продължи да наблюдава България в контекста на Механизма за върховенство на закона, но не е практика на Съвета да налага санкции на европейски граждани.“¹⁹

За ЕК като изпълнителен орган на ЕС е фундаментално важно да се разграничи максимално в тази ситуация от санкциите на Съединените щати, така че ЕС да се консолидира като самостоятелен актьор на международната сцена със собствени лостове за влияние върху своите държави членки. В този смисъл би било силен удар по репутацията на ЕС да признае санкции на друга държава по тема, с която европейските институции са ангажирани от години. ЕС трябва да стъпи на своите мерки в този момент и да акцентира напредъка по тях. Ако отстъпи водачеството по тази тема на САЩ, ЕС ще загуби допълнително от претенцията си да бъде стожер на демократичните промени в европейските страни. Затова и ЕК изпрати писмо до парламентарната комисия по закона „Магнитски“ в 46-ото Народно събрание на България, задавайки въпроси, чиято цел е да уязви степента на влияние на този закон върху държава - членка на ЕС. С въпросите си към Решение № 441/04.06.2021 г. на Министерски съвет ЕС всъщност подкопава приложимостта на санкционния механизъм на САЩ – „какво е правното основание на санкциите и съответствието им с политиката на ЕС за отхвърлянето на екстратериториалното приложение на санкции на трети страни“.²⁰ Любопитна подробност е, че през 2020 г. ЕС прие разпоредби, станали популярни като европейския закон „Магнитски“. Обаче разпоредбите обхващат нарушения на човешки права от страна на физически и юридически лица, но не и такива за корупция. Смятам, че те трябва да се допълнят, като наред с казуси за кражби по европейски проекти, да се санкционират и доказано извършили корупция лица.

Отделно от МСП, чийто обект в ЕС са само България и Румъния, през юли 2021 г. ЕК публикува втория годишен доклад за върховенството

¹⁹ Писмен отговор на еврокомисаря по правосъдието Дидие Рейндерс на въпрос на ДПС, 31.08.2021 г.

²⁰ Писмо на ЕК до Постоянното представителство на България към ЕС в Брюксел, 22.08.2021 г.

на закона, който се отнася за всички държави членки. Отново фигурата на българския главен прокурор беше засегната – най-вече огромната власт, с която разполага, както и липсата на контрол и отчетност върху дейността му.²¹ В допълнение, според ЕК няма достатъчно окончателни осъдителни присъди за корупция в България, а законодателството се приема без обществени консултации за необходимостта от неговото приложение, като за това вина имат Народното събрание и правителството.²² В доклада си ЕК цитира „Магнитски“ единствено веднъж в бележка под линия, когато посочва проблемите с липса на осъдителни присъди в България.

Констатацията, че България има най-лошите показатели по отношение на върховенството на закона, противодействието на корупцията и медийната свобода в ЕС, е знак към европейските институции, че са необходими още много усилия във връзка с българския прогрес по тези теми. В сравнение със санкциите „Магнитски“, мерките на ЕС имат за обществото по-скромен резултат. В подхода си спрямо България европейските препоръки трябва да преодоляват използвания досега формализъм. Същевременно са необходими качествено разработени средства и методи, различни по съдържание от досегашните, доказали се като безрезултатни.

Библиография:

1. Димитров Г., Харалампиев К., Стойчев С., Тонева-Методиева Л. (2013), Механизмът за сътрудничество и проверка - споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства, УИ СУ „Св. Климент Охридски“, София.
2. Европейска комисия (2021), Доклад относно върховенството на закона за 2021.
3. Заседание на Европейски парламент, 16.09.2021.
4. Министерство на финансите (2021), Министърът на финансите Асен Василев в „Седмичата“ на Дарик радио, 12.06.2021.
5. Писмен отговор на еврокомисаря по правосъдието Дидие Рейндерс на въпрос на ДПС, 31.08.2021.
6. Писмо на ЕК до Постоянното представителство на България към ЕС в Брюксел, 22.08.2021.
7. Посолство на САЩ в България, 04.06.2021.
8. Прокуратура на Република България, 17 юни 2021.
9. Saulnier B. Smith B. and others (2021), Biden Administration Identifies Global Corruption as A National Security Issue, The National Law Review

²¹ Европейска комисия (2021), Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.

²² Пак там.

10. Lex news (2021), Какви са правните последици от санкциите по закона „Магнитски“, 04.06.2021
11. Horton, A. (2017, July 14), The Magnitsky Act, explained. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/07/14/the-magnitsky-act-explained/>
12. U.S. Department of The Treasury (2012), Global Magnitsky Sanctions.
13. U.S. Department of The Treasury (2021), Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption.

Създаването на профил на бойците от „Ислямска държава“ като стратегически инструмент в борбата с тероризма и радикализацията

Дора Стойнова

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

Abstract:

The paper makes the hypothesis that creating a single profile of the Islamic State fighters is not only a complicated and in practice an impossible task, but that it wouldn't help considerably for the reduction of the risk of radicalization nor for the decline of the number of the terrorist acts done. To prove this the research draws a clear distinction between the common criminal activity from one side and the acts of terrorism on the other. It reveals the main reasons which prevent the profiling of the fighters. Last but not least the paper suggest some alternative for the impossibility and inappropriateness of profiling on the basis of certain characteristics, arguing that what can be generalized is the process of radicalization rather than the character of the fighters. The final task of the research is to find the relation between the factors which influence the process.

Key words: Islamic state, radicalization, terrorism, fighter, profile

Увод

Противодействието на процесите на радикализация и борбата с тероризма са част от стратегиите по сигурност на почти всички демократични страни в съвременния свят. Независимо от реалната заплаха и това дали тя е висока или ниска, това е въпрос, който касае не само вътрешната, но и международната сигурност. Поради тези и други причини няма как темата за повишаване на готовността за реакция при потенциална или реална заплаха от терористичен акт да бъде избегната, а това от своя страна поставя редица въпроси. Един от тях е въпросът за необходимостта или липсата на такава от из-

граждането на единен профил на радикализираните се лица. Дебатът не е нов за академичните среди, но въпреки това липсва консенсусно становище по този въпрос. Настоящото изследване застъпва хипотезата, че изграждането на подобен профил е не само сложна и практически невъзможна задача, но и че поставянето на подобна цел, не би допринесло в съществена степен за намаляване на риска от радикализация и понижаване на процента на планираните и осъществени терористични актове.

Дефиниране на понятието

С течение на времето дефинициите за понятието „профилиране“ са претърпели значителни промени, като в днешно време се прави разграничение между множество различни видове профилиране в зависимост от целите, на които служи. Най-често се говори за маркетингово, расово, етническо или криминално профилиране, но съществуват и редица други подходи. Защо нито един от тях, обаче, не би могъл да се използва ефективно с цел разпознаване на радикализирани лица?

На първо място „Ислямска държава“ като структура не е хомогенна от гледна точка както на етнически, религиозен или расов състав, така и от гледна точка на изпълняваните от нейните членове функции. Излишно е да се споменава, че тя не представлява хомогенна смес и по отношение на полов или възрастов признак. На второ място, важно е да се отбележи, че организацията има стройна йерархична структура, което само по себе си не допуска идеята за хомогенност на състава.

Профил на радикализираните се лица в академичните изследвания

В статията на Джеф Диан „Създаването на профили на криминално проявените в контекста на тероризма“ е представена обобщена съпоставка между създаването на профил на криминално проявените и на лицата, ангажирани с терористична или друг тип дейност, която е пряко свързана и продиктувана от наличието на определена степен на радикализация на тези лица. Представени са определени характеристики на едните и на другите, въз основа на които авторът дискутира надеждността и като цяло възможността за изграждането на подобни модели или профили. Не е случайна диференциацията, която се прави между общата криминална дейност и престъпността като цяло, от една страна, и терористичната дейност – от друга. Той посочва три основни причини, които потенциално биха могли да възпрепятстват и представляват трудност пред изграждането на единен профил на радикализиращите се. На първо място, според Диан в изследваното поле се наблюдават редица терминологични неясноти, които все още очак-

ват своето разрешение и систематизиране. На второ място стои фактът, че съществува концептуално неразбиране сред различните школи и в зависимост от подхода, който бива използван от всяка една от тях по отношение на разглежданата теория. И на последно място, но не по степен на значение, стои въпросът за базисната разлика между криминално проявените и рекрутиралите се по отношение на психологическите им характеристики.¹ За разлика от повечето криминално проявени лица при радикализираните не се наблюдават определени изменения по отношение на когнитивната функционалност. Точно обратното, парадоксалната характеристика, която Диан отбелязва е, че склонните към и податливи на радикализация лица са напълно нормални.² Казано по друг начин, те се характеризират с липсата на девиация, въз основа на която да може да се стесни спектърът на изследване, което от своя страна да голяма степен обезсмисля опитите за изграждането на подобен профил. Възниква въпросът на какви цели би служило изграждането на последния и до каква степен то би улеснило и подпомогнало процеса на противодействие на радикализацията. От научно-изследователска и теоретична гледна точка една от целите, които профилирането би могло да обслужва, е именно ограничаването на изследваната зона, като по този начин се улеснява процесът на изучаването и става възможно осъществяването на един по-дълбочинен анализ. От заключенията, до които достига Диан, е видно, че създаването на профил на податливите на рекрутиране и радикализация лица не би могло да удовлетвори горепосочените цели.

По тази причина авторът изтъква възможна алтернатива на изграждането на профил въз основа на персонифицирани характеристики, като посочва предимствата на така нареченото профилиране на процеса на радикализация. Тук, обаче, възниква въпросът до каква степен самият процес може да бъде характеризиран като профилиране и дали *de facto* въобще може да се анализира като такова. Разглеждането на отделните фази, през които преминава личността в процеса на радикализация, е безспорно полезен инструмент от гледна точка на настоящото изследване, но центрирането му върху личностния аспект би могло да създаде определени пречки и трудности от гледна точка на това, че по този начин не се вземат под внимание външните, наречени още макрофактори. Преминаването през различните етапи от процеса на радикализация се влияе не само от вътрешните процеси, през които преминава рекрутираният, но и от политически, икономически и социални фактори. Самият Диан предпочита да говори за „мулти-контекстуален модел“, отколкото за профилиране на радикализираните се.³ Моделът, който той представя, позволява всеки етап от процеса

¹ Dean Jeoff. *Criminal Profiling in a Terrorism Context*, p.172.

² Пак там. с. 175.

³ Пак там, с. 176.

да бъде разгледан цялостно, като не се задава приоритет на едни фактори за сметка на други. Нещо повече, моделът, който авторът представя, предполага равнопоставеност между отделните елементи, което би могло да бъде използвано на по-късен етап, за да бъдат изследвани по-обстойно взаимовръзките между тях, като за целта бъдат използвани дадени статистически методи. Моделът на Диан е представен в Приложение 1.

Дебатът за необходимостта от единен профил на радикализираните лица

Сравнително ниската степен на функционалност по отношение на повишаване на степеня на националната и международна сигурност е видна и от нормативните документи. От гледна точка на изготвянето на мерки за противодействие на радикализацията липсата на единен профил, включващ ограничен брой характеристики, също е проблемно явление, тъй като не стеснява кръга на рисковите фактори. Нещо повече, опитите за подобно стесняване чрез създаването на профил на потенциално най-податливите на радикализация слоеве от обществото би могло да създаде повече рискове, отколкото да доведе до определени ползи в борбата с радикализацията и тероризма, защото по този начин се създава риск да не бъдат обхванати всички рискови групи. Въз основа на гореизложените аргументи, може да се твърди, че създаването на профил на радикализираните се не би удовлетворило нуждите на стратегическото планиране и по този начин трудно би могло да допринесе за противодействието на радикализацията и тероризма.

Още един аргумент в полза на гореизложеното твърдение следва да бъде посочен по отношение на управлението на риска. През 2011 г. Министерство на отбраната на Република България разработва така наречения „Модел на управление на риска при планиране на отбраната и въоръжените сили“, в който се предлагат няколко общоустановени качествени и количествени метода, посредством които се извършва анализ и оценка на риска. Самият модел описва няколко основни дейности, сред които е и идентифицирането на рисковете. Според него „Точното и пълно идентифициране на рисковите събития е от особена важност за ефективното управление на риска“⁴, като по-надолу биват разграничени няколко основни подгрупи, включващи конкретни рискове и заплахи. Видно е, че въпреки допускането на размити граници, факторите, които представляват риск или заплаха, следва да имат точни граници и очертания, в които да бъдат включени точно определени характеристики. Създаването на профил на радикализираните се лица

⁴ Модел за управление на риска при планиране на отбраната и въоръжените сили, с. 12.

не би могло да отговори на тези критерии и по тази причина прилагането му като инструмент в борбата с тероризма на този етап изглежда неприложимо и твърде слабо ефективно. Наличието на твърде много разнородни по вид характеристики, които твърде често представляват взаимно изключващи се единици, не дава възможност за изготвянето на единен профил, който да открие конкретен риск. Липсата на еднородност възпрепятства по-нататъчните анализи, независимо от избора на методи, по които да бъде направен. Тъй като не е отчетена повтаряемост на характеристиките, е невъзможно, например, прилагането на количествени методи, които иначе са широко разпространени при отчитането на риск.

Този процес бива допълнително възпрепятстван от трудността при отчитането на броя на радикализираните се лица. Проблемите в тази насока са предопределени от различни причини, включително от някои особености на използваната терминология. Те водят до размивания и неясноти при набирането на статистически данни за броя на извършваните терористични атаки, тъй като в научното поле са възприети различни дефиниции на понятието „тероризъм“. По тази причина, в зависимост от определението, от което се ръководят различните бази данни, могат да бъдат отчетени определени количествени разлики.

Друга причина за невъзможността профилирането на радикализираните се да удовлетвори модела за анализ на риска е поетапността на самия процес. Това, че дадено лице се е радикализирано, не означава, че същото ще осъществи терористичен акт. Затова използването на бази данни за извършени атентати и лицата, които стоят зад тях (ако има такава информация), не дават точна представа за това кои групи от хора са най-податливи на рекрутиране.

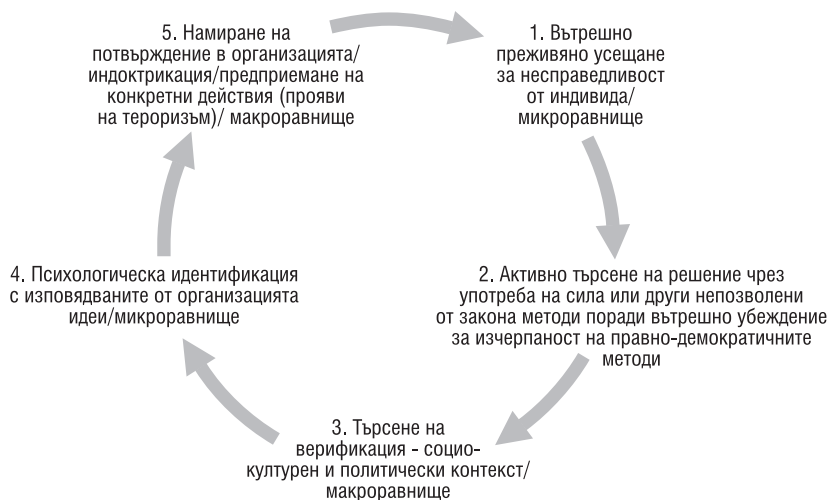
Самият обхват на радикализираните е една от основните трудности, пред които се изправя един подобен анализ. Освен липсата на обективни статистически данни за броя на рекрутираните, трудно би могла да бъде направена и адекватна съпоставка между тях, защото не съществуват точни параметри, по които да бъде отчетена степената на радикализация.

Оттук възниква и въпросът, ако все пак се направи допускание, че се наблюдават общи характеристики, как биха могли да бъдат съпоставени и съизмерени те? Дали са непроменливи или съществува степен на градация между тях и ако се докаже наличието на такава, то дали тя е правопрпорционална по сила и степен на интензитета, който проявява, на степената или етапа, който е достигнало радикализираното лице? Подробни величини имат значение при изготвянето на един модел на риск, какъвто беше представен по-горе въз основа на цитирания документ.

Заклучение

Въз основа на гореизложеното, поставената хипотеза беше доказана. Видно е от стратегическите документи, както и от проведени научни изследвания към момента, че създаването на единен профил на радикализираните се лица е не само невъзможно, но и не би удовлетворило по ефективен начин нуждите на службите по сигурност и отбрана. Поради естеството на процеса на радикализация и спецификата на набирането на бойци от организацията „Ислямска държава“, категорично може да се заключи, че изграждането на единен профил на рекрутираните не би било ефективно. Възможна е обаче алтернатива на изграждането на профил въз основа на персонифицирани характеристики. Създаването на подобен тип инструмент би било в много по-висока степен надеждно и би имало редица предимства пред едностранното профилиране. Значението и ползата на изместването на фокуса от личност към процес са сред основните изводи, до които достигна настоящата разработка. Необходимо е, обаче, изследванията в тази насока да продължат.

Приложение 1: Мулти-контекстуален модел на процеса на радикализация по модела за системен тероризъм на Диан



Библиография

1. Георгиевски, Б. (November, 2020) *1 Атенаторът от Виена очаква от ИД апартамент и заплата*. DW.com [online], Etext. No. 55496196. [viewed 10 August 2021].
2. Джонев, С. (1996-2004), *Социална психология*. София: Софи-Р, т. 5.

3. Дронзина, Т. Райчев, Я. (2016)2 *Жените в Ислямска държава*. София: Военно-издателство.
4. Недева, И. (2016), *Радикализацията на младите жени в Европа*. София: БНР.
5. Фелден, Е. (April, 2019), *От салафити до бойци на „Ислямска държава“*. DW.com [online], Etext. No. 48454806. [viewed 11 August 2021].
6. Abadie, A. (2004), *Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
7. BBCnews (September, 2014), *Islamic State: Can its savagery be explained?* BBCnews [online], Etext. No. 29123528. [viewed 23 August 2021] - <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-29123528>
8. Clutterbuck, L. (s.a.). *Deradicalization Programs and Counterterrorism: A Perspective on the Challenges and Benefits*. Sine loco.
9. Dean, J. (s.a.). *Criminal Profiling in a Terrorism Context*. Sine loco.
10. Roberts, K, Horgan, J.. (2008). *Risk Assessment and the Terrorist. Perspectives on terrorism* [online]. [Last viewed 24.11.2020]

Нормативни документи:

1. Модел за управление на риска при планиране на отбраната и въоръжените сили - София, 2011.

Поредицата сборници с доклади на докторантите

Бъдещето на Европейския съюз – ново начало или предизвестен край

Доклади от съвместната докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2016 г.

• • •

България и Европейският съюз десет години по-късно – какво (не)постигнахме?

Доклади от Втората съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2017 г.

• • •

Новата перспектива на Европейския съюз – приоритети и политики

Доклади от Третата съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2018 г.

• • •

Европейският съюз с нов Европейски парламент – пътят напред

Доклади от Четвъртата съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2019 г.

• • •

Европейският съюз и новото нормално – от социална изолация към гражданска осъзнатост

Доклади от Петата съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2020 г.

Сборник от доклади

**(Не)възможният Европейски съюз –
време на решения за общото бъдеще**

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

София, 2021 г.

ISBN 978-619-7611-07-6

MINEVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

