

Пета съвместна докторантска конференция  
на катедра „Европеистика“, катедра „Политология“  
и катедра „Публична администрация“,  
Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

## ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ И НОВОТО



# МАЛНО

ОТ СОЦИАЛНА ИЗОЛАЦИЯ  
КЪМ ГРАЖДАНСКА ОСЪЗНАТОСТ



София, 2020 г.

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



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.

България

## ДОКЛАДИ

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

# Европейският съюз и НОВОТО НОРМАЛНО - от социална изолация към гражданска осъзнатост

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

София, 2020

**Научна редакция:**

проф. глн Нели Огнянова

доц. глн Калоян Симеонов

доц. г-р Татяна Буруджиева

доц. г-р Атанас Славов

гл. ас. г-р Гергана Рагойкова

# Съдържание

Прегговор .....	5
-----------------	---

## ДОКЛАДИ НА ДОКТОРАНИТЕ

Европейската гражданска осъзнатост  
в новото (глобално) нормално

<i>Мартин Миланов, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ .....</i>	7
---	---

Коронакризата и кризата на върховенството на правото  
в Европейския съюз

<i>Снежина Календжиева, катедра „Публична администрация“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ .....</i>	16
--	----

Прилагане на принципите на Европейския стълб  
на социалните права по време на пандемията от COVID-19

<i>Лора Любенова, катедра „Публична администрация“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ .....</i>	27
--	----

Стар проблем в нов доклад на Европейската комисия и резолюция  
на Европейския парламент – корупцията в България

<i>Иван Василев, катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ .....</i>	39
--	----

Глобалните кризи и техният отпечатък върху евроето

<i>Славяна Василева, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ .....</i>	51
---	----

Политически PR – същност и тенденции

<i>Ивелина Боевска, катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ .....</i>	58
---	----

Научният отговор на ЕС срещу COVID-19 – роля на европейските научноизследователски партньорства	
<i>Юмер Коджаюмер, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	68
Секюритизация на общественото здраве – перспективи пред европейската интеграция	
<i>Мартина Маринова, катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	77
Авторитарната жена в политиката	
<i>Таня Глухчева, катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	87
Предела на свободата на изразяване – сатира в практиката на Европейския съд за правата на човека	
<i>Владислав Василев, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	93
Контролът върху разпространението на новини – ще ограничи ли новото право на издателите свободата на информация	
<i>Ана Лазарова, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	106
Отговорност на онлайн платформите в ЕС и САЩ през 2020 г. – дискусии и политики	
<i>Иглика Иванова, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	122
Agenda setting under question: can media tell people what to think about when no one trusts the messenger? Examining issue salience of television news over social media users in Bulgaria	
<i>Darina Sarelska, University of Tennessee, USA</i>	142

# Предговор

В ръцете си държите сборника с научните доклади от Петата съвместна докторантска конференция в областта на политическите науки в СУ „Св. Климент Охридски“. За пръв път тази година конференцията е организирана и от трите катедри, чиито докторанти се обучават в това направление - катедрите „Европеистика“, „Политология“ и „Публична администрация“ към Философския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

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

Темата на конференцията **„Европейският съюз и новото нормално – от социална изолация към гражданска осъзнатост“** бе провокирана от кризата, породена от пандемията от Covid-19.

През 2020 г. заживяхме в един променен Европейски съюз, като общност и като съюз от суверенни държави. Кризата, породена от COVID-19, „съживи“ и други „вируси“, с които ние, гражданите на ЕС и на България, погрешно вярвахме, че сме се преборили – кризата на ценностите, егоизма, разединението, крайния национализъм, разделението на много нива.

Европейският съюз е в ситуация, която изисква бързи и в същото време мъдри и адекватни решения за преодоляване на социалните, икономическите, психологическите последици от пандемията. България, като част от общоевропейското обединение, също се намира в сложен етап от своето обществено-политическо развитие. Въпреки предизвикателството на онлайн формата на конференцията докторантите дискутираха в дълбочина и оживено множество въпроси: Какво промени кризата? Промени ли се Европейският съюз и България? Кой е верният път напред? Кое е новото нормално след кризата?

Младите изследователи показаха, че притежават необходимата визия и експертиза да коментират тези сложни въпроси от дневния ред на ЕС и да предлагат възможни бъдещи решения на трудните теми от деня. Представени бяха включително доклади, свързани с отношенията между ЕС и Китай; предизвикателствата пред социалните права в ЕС, върховенството на правото, единната валута, авторитаризмът и популизмът в политиката; участието на България в процеса на вземане на решения и др. Като изключително важна беше определена ролята на медиите и онлайн плат-

*формите за формиране на общественото мнение на национално и на европейско ниво.*

*Всеки един от докладите е рецензиран от преподаватели. Бележки и препоръки по текстовете на докторантите предоставиха проф. г-н Нели Огнянова, доц. г-н Калоян Симеонов, доц. г-р Татяна Буруджиева, доц. г-р Атанас Славов, гл. ас. г-р Гергана Радойкова.*

*Приятно четене!*

# ЕВРОПЕЙСКАТА ГРАЖДАНСКА ОСЪЗНАТОСТ В НОВОТО (ГЛОБАЛНО) НОРМАЛНО

Мартин Миланов

---

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

## **Abstract**

*After a decade of „crises“ the EU keeps its claims to become a global actor. During the same period China, under president Xi Jinping, has also made its influence global and hardly unnoticed.*

*This paper analyses the Chinese internal and external pre and post Covid-19 political specifics and policies. This will reflect in the need of greater European civic awareness in the upcoming decades, as suggested by the author.*

В ролята си на глобален актьор Европейският съюз е част от непрекъснатото променящ се световен рег. Един от основните играчи е държава, която се е развила по различен еволюционен път, с други ценности и разбирания за света. Тази реалност изисква ЕС да прилага интегриран подход при определянето на външнополитическите цели и стратегии, както и задълбочено разбиране на китайската култура и вътрешнополитическите ѝ специфики.

Макар всяка криза да довежда ЕС до преосмисляне на политиките и надграждане и подобряване на вече съществуващите структури и инструменти, днес пред Съюза на световната сцена е играч с базисно различни политически и институционални традиции и исторически опит. Хенри Кисинджър описва тази разлика, съпоставяйки „съответните интелектуални игри, популярни във всяка от двете цивилизации... уей-ки (Го) – „игра на обграждащи фигури“, където всеки играч разполага със 180 фигури, всяка от които е с равна стойност на останалите.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Кисинджър, Х., За Китай (2011).



Също така „Ако шахът представлява решителна битка, то Уей-ки е по-скоро нещо като протакаща кампания. Играчът на шах цели тотална победа. Играчът на уей-ки търси относително преимущество. В шаха играчът винаги вижда пред себе си изложени възможностите на своя противник... в Уей-ки играчът трябва да оценява не само фигурите на дъската, но и укрепленията на врага. Шахът учи на концепциите на Клаузевиц за „център на гравитацията“ и „решаващ момент“. Уей-ки учи на изкуството за стратегическото обкръжаване. Там, където умелият шахматист цели да елиминира фигурите на опонента си чрез серия фронтални сблъсъци, талантливият играч на уей-ки се движи в „празно“ пространство на дъската, като постепенно намалява стратегическия потенциал на фигурите на опонента си. Шахът създава стратегическа праволинейност; Уей-ки развива стратегическа гъвкавост.“<sup>2</sup> Именно този тип стратегическо обкръжаване, предвождано от съветите на лидера Дън Сяопин в 12 йероглифа: „наблюдавайте внимателно; укрепете нашата позиция; справяйте се спокойно с делата си; крийте нашия потенциал и изчаквайте благоприятния за нас момент, научете се да не биете на очи и никога не претендирайте за лидерство“<sup>3</sup>, позволиха на Китай да се превърне в една от най-богатите и бързо развиващи се държави в света, без това да предизвика чувството за наличие на „Нова криза“ в Запада, решенията от която да „изградят“ нова визия за противопоставяне.

С идването си на власт президентът Си прекъсна стремежа за скрит и мирен възход. Китайската комунистическа партия (ККП) се ангажира да изпълни целите на „Liang Ge Yibai Nian“ (двете стогодишни цели (Two centenary goals)/ Китайската мечта) в своята редакция на конституцията през 2012 г. Първата цел на стогодишните цели до 2021 г., на 100-годишнината от основаването на ККП, да се удвои брутният вътрешен продукт (БВП) и доходите на глава от населението от нивата от 2010 г. и да се превърне Китай в „умерено проспериращо общество“. Втората стогодишна цел е поставена за 2049-а година, на стогодишнината от основаването на Китайската народна република (КНР). Целта е „да се повиши БВП на глава от населението до нивото на умерено развитите страни и да се осъществи модернизация като цяло“<sup>4</sup>. Тази стратегия интегрира агресивна дипломация, асиметрични икономически споразумения, технологични иновации, както и нарастващи военни разходи. Голяма част от архитектурата за китайски възход вече е налице. Възходът на Китай засилва вътрешното управление на Китайската комунистическа партия и в очите на лидерите на страната възстановява Китай до историческия му статус като Средното кралство.

---

<sup>2</sup> Кисинджър, Х., За Китай (2011).

<sup>3</sup> Пак там.

<sup>4</sup> Deng, Lu. *China's 'Two Centenary Goals': Progress and Challenge*. p. 70.

Освен Китайската мечта, която се вписва напълно в идеята на Мао Дзедун за нуждата от „постоянна революция /continuous revolution / rì-tuán kō-míng,“ за която той казва: „Нашата нация е като атом... когато ядрото на този атом се разбие, освободената термална енергия ще има наистина огромна мощ. Ние ще бъдем способни на неща, които не сме могли да правим преди“<sup>5</sup>, президентът Си Дзинпин започва още една кампания, наподобяваща „Hundred Flowers Campaign“ на Мао, а именно борбата с корупцията в Китай.

Борбата с корупцията не е присъща само на Си Дзинпин. Китайските лидери имат склонността да предприемат антикорупционни кампании още през първата си година на управление, за да консолидират властта и да ухаждат обществеността. Антикорупционната кампания на Си Дзинпин не прави изключение; изключението е в мащаба и интензивността на репресиите, в сравнение с подобно политическо прочистване, извършено от двамата му предшественици, Дзян Цземин и Ху Дзинтао, в ерата на реформите.<sup>6</sup> По този начин Си си осигури сравнително политическо спокойствие и стабилност. Според някои учени „това е в съответствие с идеята, че кампанията е не само борба за власт, но че тя цели далеч по-голяма цел: определяне на въпроси за организационната сила и съгласуваност, пред които е изправена Партията“, което допълнително ще засили влиянието и ефективността на Китайската комунистическа партия.

Към прегледа на вътрешнополитическото състояние следва да се обърне внимание и на развитието на Китай и неговия забележителен икономически ръст през последните пет десетилетия. От една страна, изваждането на 800 000 000 души от под прага на бедността и фактът, че между 1990 г. и 2018 г. икономиката на Китай нараства с над 1000%<sup>7</sup>, предполагат изключително благоприятна среда за Китайската комунистическа партия, имайки предвид, че днешните поколения в Поднебесната са живели единствено през периода на най-дългото и бързо развитие в човешката история.

Така, разполагайки едновременно с дългосрочна стратегия, с която да обединява населението, безпрецедентен икономически ръст, лидерски пост до живот и липсата на избори, за които да се отдели време, в което може да се занимава с международните дела, на пръв поглед превръщат образа на който и да е държавник в несменяема историческа личност.

---

<sup>5</sup> Speech at the supreme state conference: Excerpts, 28 January 1958. Stuart Schram, Mao Tse-tung Unrehearsed: Talks and Letters: 1956-71 (Harmondsworth: Penguin, 1975) p. 92.

<sup>6</sup> Chen, G. (2014). The „Tigers“ in Xi Jinping’s Anti-corruption Campaign. East Asian Policy, 06(03), 30-40. doi:10.1142/s1793930514000245

<sup>7</sup> World Bank Blogs: <https://blogs.worldbank.org/opendata/tracking-gdp-ppp-terms-shows-rapid-rise-china-and-india>

Освен че „през последните пет години се забелязва явна властова рецентрализация чрез масираната антикорупционна кампания и нови механизми за вземане на решения“<sup>8</sup>, Китай предприе и стотици проекти в Азия, Африка, Южна Америка и дори Европа, за да развие икономическите си отношения и политическите си връзки. От една страна, по линия на инициативата „Един пояс, един път“ се осъществиха стотици инфраструктурни проекти за над 500 милиарда долара, придружени със зони за свободна търговия. От друга страна, обвързаните с ККП държавни фирми (state owned enterprises) пренасочиха огромна част от дейността си в Африка. Въпреки че инициативата пороги скептицизма на редица учени и меди по света, освен инфраструктурните проекти, например „китайските телекомуникационни гиганти Huawei и ZTE, са изградили повечето от африканската телекомуникационна инфраструктура“<sup>9</sup> и в същото време „китайските фирми заминаваха за Африка, за да стартират проекти за развитие. Фирмите, които са успели да навлязат рано на африканските пазари чрез проекти за подпомагане на развитието, са спечелили предимство да се запознаят с местните пазари и след това да използват познанията си за Африка, за да направят последващи инвестиции. Второ, по-специално, ограничен брой производители на облекло създадоха преработвателни фабрики в Африка, за да увеличат продажбите си, а за някои от тях идеята беше да се заобиколят търговските ограничения на САЩ и Европейския съюз (ЕС) за търговия с продукти от Китай, като се промени страната на произход на техните стоки и получаване на достъп до тези развити пазари съгласно техните преференциални търговски споразумения с Африка. Трето, инвестициите включват търсене на нефт и газ и други ресурси за износ за Китай.“<sup>10</sup>

В същото време, макар че редица учени определят културните различия като определящ фактор в икономическите отношения<sup>11</sup>, китайските инвестиции и проекти са придружени от 541 Института Конфуций по света<sup>12</sup> и над 1000 интерактивни класни стаи, чрез които Пекин цели да промотира изучаването на китайския език и култура. Официално се отрича, че институтите са част от цялостната глобална стратегия на Китай, но изявление на Ху Дзинтао през 2007 г. на седемнадесетия конгрес на ККП подчерта „необходимостта от засилване на

---

<sup>8</sup> Liu Chunrong. The new logic of China's global influence, <https://www.friendsforeurope.org/insights/the-new-logic-of-chinas-global-influence/>

<sup>9</sup> China Investment, Africa version, Ministry of Commerce of the People's Republic of China (MOFCOM)

<sup>10</sup> Gu, J. (2016). China's Private Enterprises in Africa and the Implications for African Development. *The Power of the Chinese Dragon*, 149-173. doi:10.1007/978-1-137-57449-7\_7

<sup>11</sup> Leung, K., Bhagat, R., Buchan, N.R, Erez, M., and Gibson, C.B. (2005). Culture and International Business: Recent Advanced and Future Directions. *Journal of International Business Studies*, 36, 357-378

<sup>12</sup> Confucius Institute Official Site

китайската култура като „мека сила“ на страната“<sup>13</sup>. Освен институтиите, по линия на форума FOCAC се съобщава за изграждане на над 100 начални училища в периода 2007 - 2009 г.<sup>14</sup>, като в доклада на ЮНЕСКО се изключват финансирането и дейностите на неправителствени участници като китайски корпорации и социални организации, както и самостоятелно финансирани чуждестранни студенти в Китай.

Освен ръста в образователните, търговските и инвестиционните отношения, Китай увеличава значително и износа си на оръжия по света. Макар все още износът на военна техника от Поднебесната да е значително по-малък от този на САЩ, който е основно (с изключение на Турция и Саудитска Арабия) към демократични държави, огромната част от китайския износ, следвайки стратегията на Уей-ки, е насочен към Пакистан, Мианмар (обграждайки Индия), Египет, Нигерия и т.н. Освен това цената на китайските безпилотни дронаве е наполовина на американските<sup>15</sup> и в същото време износът им не е възпрепятстван от политически ограничения, както в Израел и САЩ. Така, освен че азиатската страна не се интересува от стабилността, легитимността или спазването на човешките права „покупката на китайски оръжия става още по-привлекателна, в съчетание с готовността на Китай да финансира продажбите на оръжия с големи заеми, които поставят малко ограничения за крайната употреба на оръжията му“.<sup>16</sup>

Както бе показано по-горе, влиянието на ККП, както в Китай, така и по света за последните десетилетия нараства с невиджана досега скорост. От една страна, вътрешната (ре)централизация и тоталитарен характер на управление позволяват на партията да използва инструменти и мерки, които могат да се сравнят единствено с руската пропаганда и фалшивите новини в ЕС, но от друга – стратегическото следване на „тихия възход“ от ерата Дън Сяопин позволи това да стане сравнително незабелязано от Запада. През това време ЕС и Китай станаха изключително взаимнообвързани. Важно е да се отчете, че авторът не смята нито един от описаните по-горе елементи на модерната китайска политика за „Новото нормално“ най-вече поради това, че всички те следват дългогодишните усилия на Китай да се изгради като регионална и след това – глобална сила. Въпреки това, всички споменати елементи, без да се претендира за изчерпателност, изграждат реалността, в която ЕС ще трябва да намери баланса между

---

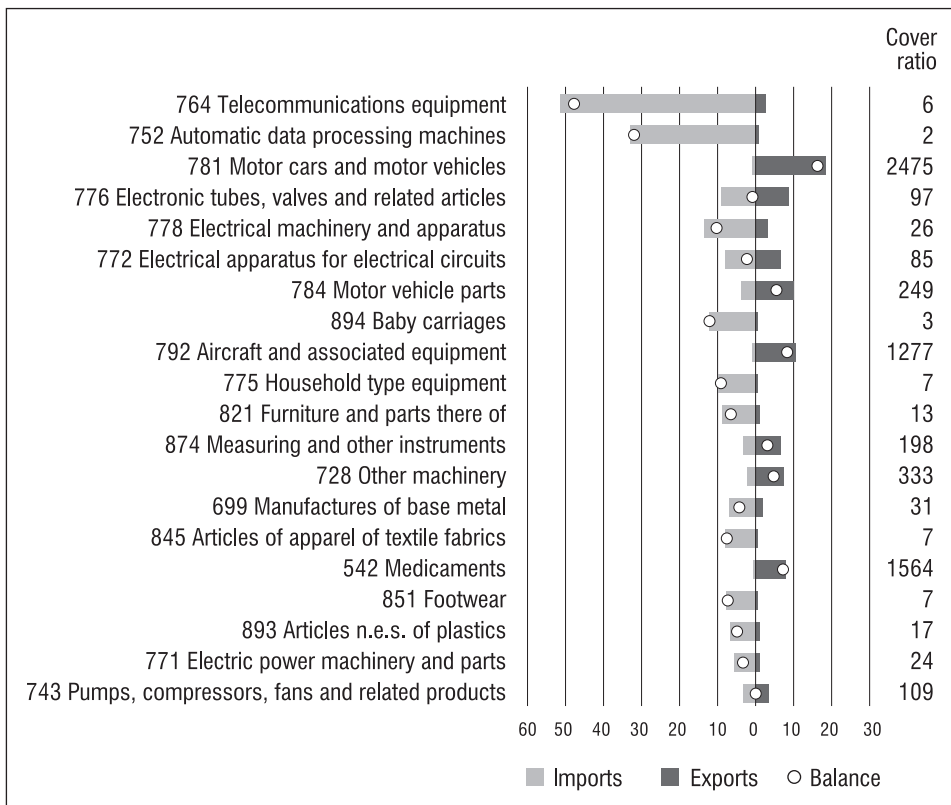
<sup>13</sup> Hu Jintao Calls for Enhancing „Soft Power“ of Chinese Culture, at: [http://www.bjreview.com.cn/17thCPC/txt/2007-10/15/content\\_80539.htm](http://www.bjreview.com.cn/17thCPC/txt/2007-10/15/content_80539.htm)

<sup>14</sup> UNESDOC Digital Library, at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232475>

<sup>15</sup> Is China at the Forefront of Drone Technology, at: <https://chinapower.csis.org/china-drones-unmanned-technology/>

<sup>16</sup> National Defence Magazine, at: <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2020/3/9/china-chipping-away-at-the-west-s-defense-market-share>

интересите и ценностите си. От една страна, геостратегическите интереси на Франция в Западна Африка, а от друга – икономическите интереси на Германия в сектори като автомобилостроенето, самолетостроенето и производството на медикаменти са силно заплашени от китайската стратегия „Made in China 2025“<sup>17</sup>, където е заявено желанието на Китай до 2025 година да стане водещ производител и който в същото време са едни от малкото сектори, в които ЕС не е в търговски дефицит.



Most traded products between EU-27 and China, 2019  
(EUR billion)

Трябва да се отбележи и разликата между „мека сила“ като елемент на външната политика и „острата сила/sharp power“, определена като „информационна война“, която се води от днешните авторитарни сили, особено Китай и Русия. През последното десетилетие Пекин и Москва

<sup>17</sup> Institute for Security and Development Policy, at: <https://isd.dp.eu/content/uploads/2018/06/Made-in-China-Backgrounder.pdf>

са похарчили десетки милиарди долари за формиране на обществените възприятия и поведение по целия свят, използвайки нови и стари инструменти, които използват асиметрията на откритостта между собствените си тоталитарни системи и демократичните общества.<sup>18</sup> Освен външно- и вътрешнополитическите глобални действия, през последните години Китай неимоверно разви влиянието си по света и чрез медиите. Въпреки че когато се говори за пропаганда, главно се има предвид Русия, не трябва да се забравя, че ККП също разполага с департамент по пропаганда, а през последните години партията отделя милиарди долари по света, за да поддържа имиджа си на мирно развиваща се държава.

Европейския съюз от две десетилетия открито споменава за проблема с човешките права, състоянието на медиите и отношенията с Хонг Конг и Тайван, но едва след като стана ясно, че Китай е забавил информацията към Световната здравна организация, ЕС за първи път си позволи да използва по-остър тон, не само по отношение на здравната криза, но и към останалите ценностни проблеми в Китай.

Именно опасността от охлаждане на отношенията между ЕС и Китай би поставило европейската гражданска осъзнатост пред едно от най-големите изпитания. В доклад от 24 април 2020 г. Европейската служба за външна дейност посочва<sup>19</sup>, че „въпреки потенциално сериозното им въздействие върху общественото здраве, официални източници от различни правителства, включително Русия и в по-малка степен – Китай, продължават да се насочват широко към конспиративни разкази и дезинформация, както сред аудиторията в ЕС, така и в съседните страни“. Също така в доклада се описват огромен брой конспиративни теории, свързани с изграждането на 5G мрежата, антиваксърските движения, както и че в Италия „делът на респондентите, които смятат, че Китай е приятелски настроен към Италия, е нараснал до 52% през март от 10% през януари, докато делът на респондентите, които посочват, че имат доверие в институциите на ЕС, е спаднал до 27% през март от 42% през септември“. През последните години ЕС непрестанно е бил обект на кампани, свързани с дезинформация, досега Китай никога не си е позволявал да използва медийното си влияние негативно до такава степен в ЕС. Именно влиянието на ККП в СЗО, както и в правителствените медии по света, стана видно след Covid-19, което само по себе си показва нежеланието на Пекин да поеме по пътя на демократично и мирно съжителство.

Именно когато отношенията САЩ – Китай са в най-критичното си състояние от безредиците на площад Тиенанмън през 1989 г., ролята

<sup>18</sup> How Sharp power threatens Soft power, at: [https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power?cid=nlc-fa\\_fatoday-20180124](https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power?cid=nlc-fa_fatoday-20180124)

<sup>19</sup> EU vs Disinfo, at: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/>

на ЕС като балансьор е по-важна от всякога. От една страна, за да не се допуска отново двуполюсен свят, но от друга, за да може да защитава принципите на демокрацията и човешките права по света. Това би довело до нуждата от гражданска осъзнатост поради няколко причини.

Първо, с изграждането на медийната и транспортната инфраструктура, както и липсата на колониално минало, Китай спечели редица страни като сигурни съюзници като Иран, Пакистан, Египет, Нигерия, Русия и т.н., като в същото време китайските дипломати придобиха изключително много контакти и опит в тези страни, а геополитическата картина все повече прилича на гъска за уей-ки.

Второ, проникването на Китай в ЕС чрез 17+1 и страните от Западните Балкани, Гърция и Италия чрез „Един пояс, един път“ осигурява непосредствен достъп до гласове в ЕС, икономически зависимости, както и геостратегическо доближаване до сърцето на Европа.

Трето, развитието на изкуствения интелект, инвестициите в медийно влияние, огромният ръст на китайски онлайн платформи и откритостта на западното интернет пространство в период на Covid-19, когато масово социалният и интелектуалният живот на ЕС е онлайн, би могло да се използва като ахилесова пета във всеки един момент, когато ЕС се противопоставя на Китай.

Идеологическите различия ще бъдат основен спорен момент, когато икономическата обстановка се влошава, а ЕС има нужда от справяне с дисбаланса в търговските отношения с Китай.

Това ще предизвика не само стабилността на европейските институции, но и ще се отразява все по-често в нуждата от „гражданска осъзнатост“ и единство на европейците като неизменен елемент от ЕС. Все повече ще се налага на европейските лидери да комуникират с гражданите актуалните проблеми в Съюза и тези, свързани с участието му в международните дела, а на гражданите да следят за недемократични практики, както вътре в ЕС, така и по света.

Карл Юнг казва: *„Не е нужно много: любов, омраза, радост или скръб често са достатъчни, за да предизвикат замяна на Аза с несъзнаваното. Групи, общества, та дори и цели народи могат да бъдат обхванати по този начин под формата на духовни епидемии.“* Китайските лидери, стремейки се да изпълнят целите и стратегиите си, биха използвали всички възможни инструменти и методи. Ако Китай не се откаже от желанието си да възвърне Хонг Конг и Тайван, от една страна, успехът би дал още по-невиждана легитимност и власт на Китайската комунистическа партия, а от друга – това би делегитимирало ЕС като защитник на демокрацията и свободата.

### **Използвани източници:**

1. Кисинджър, Х., 2011. За Китай.
2. Monnet, J. (1976). *Memoires* (Paris: Fayard).
3. Deng, Lu. China's 'Two Centenary Goals': Progress and Challenge. Speech at the supreme state conference: Excerpts, 28 January 1958. Stuart Schram, Mao Tse-tung Unrehearsed: Talks and Letter:1956-71 (Harmondsworth: Penguin, 1975)
4. Chen, G. (2014). The 'Tigers' in Xi Jinping's Anti-corruption Campaign. *East Asian Policy*, 06(03), 30-40. doi:10.1142/s1793930514000245
5. Liu Chunrong. (2017). The new logic of China's global influence. <https://www.friendsofeurope.org/insights/the-new-logic-of-chinas-global-influence/>
6. China Investment, Africa version, Ministry of Commerce of the People's Republic of China (MOFCOM)
7. Gu, J. (2016). China's Private Enterprises in Africa and the Implications for African Development. *The Power of the Chinese Dragon*, 149-173. doi:10.1007/978-1-137-57449-7\_7
8. Leung, K., Bhagat, R., Buchan, N.R, Erez, M., and Gibson, C.B. (2005). *Culture and International Business: Recent Advanced and Future Directions*. *Journal of International Business Studies*, 36, 357-378
9. Confucius Institute/Classroom, at: [http://english.hanban.org/node\\_10971.htm](http://english.hanban.org/node_10971.htm)



# КОРОНАКРИЗАТА И КРИЗАТА НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ПРАВОТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Снежина Календжиева

---

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

## **Abstract**

*The paper addresses the current issues with the rule of law in the EU Member States in the context of the COVID-19 crisis. It outlines the elements of the rule of law concept and the mechanisms for protecting the rule of law in the EU.*

*The salient problems in Poland, Hungary and Bulgaria in recent years are discussed, as well as the impact of the coronavirus crisis on them. The author points out potential issues which could lead to a rule of law crisis.*

## **Въведение**

Макар в центъра на общественото внимание по-често да попадат здравните аспекти и проблеми на кризата, проблемите, които сме имали и преди появата на COVID-19 не са решени. Дори напротив, много от другите кризи, съпътстващи гържавите, вече са се задълбочили или могат да се задълбочат след здравната криза, предизвикана от коронавируса. Коронакризата може да бъде определена като катализатор на другите кризи – финансовата криза, кризата с бежанците, кризата с върховенството на правото<sup>1</sup>. Най-видно това е в областта на икономиката и финансите, които пряко са засегнати в опита на гържавите да се справят с икономическите последици от здравната криза. Ограничителните мерки, които бяха въведени във всички гържави членки, поставят и въпроса доколко се засягат принципите на върховенството на правото при приемането и прилагането им.

---

<sup>1</sup> Mangold, A., M. Steinbeis, (2020). Corona Constitutional #3: Europa am Beatmungsschlauch, VerfBlog, 2020/4/03, <https://verfassungsblog.de/corona-constitutional-4-europa-am-beatmungsschlauch/>, DOI:10.17176/20200404-011216-0.

## Върховенство на правото – понятие

Трите основни модела, резултат от различни правни традиции, които авторите разглеждат, са концепциите за върховенството на правото в рамките на английската конституционна традиция (*Rule of Law*) и концепциите за правата държава, които се развиват в Германия (*Rechtsstaat*) и Франция (*etat de droit*)<sup>2</sup>. В руската правна теория пък се говори и за *върховенство на закона* – принцип, който изисква стриктно изпълнение на законите и други нормативни актове.<sup>3</sup> Съветът на Европа отбелязва притеснителната тенденция в теорията и практиката на някои държави от Източна Европа под върховенство на правото да се разбира върховенство на закона, което не отговаря на същността на принципа на върховенството на правото<sup>4</sup>. Към настоящия момент в документите на европейско и международно ниво в различните езикови версии се използват различните утвърдени понятия в съответствие с конституционни традиции в държавата като синоними. В настоящия доклад ще бъде използвано основно понятието *върховенство на правото*, на което дава приоритет и Съветът на Европа<sup>5</sup>, въпреки че в конституцията е заложено понятието *правова държава*, а в преводите на европейските документи на български е използван терминът *върховенство на закона*.

Върховенството на правото е принцип, залегнал в редица международни актове. В преамбюла на Всеобщата декларация за правата на човека на ООН е заложено, че правата на човека трябва да бъдат защитени чрез върховенството на правото. Принципът е заложен като основополагащ и в преамбюла на Статута на Съвета на Европа. Няма общо съгласие относно съдържанието на понятието.<sup>6</sup>

В рамките на ЕС принципът за върховенството на правото първоначално е признат в практиката на Съда на ЕС.<sup>7</sup> С Договора от Амстердам, приет през 1997 г., върховенството на правото е провъзгласено като фундаментален принцип на ЕС. В Договора за ЕС от 2007 г. държавите членки приемат, че Съюзът се основава на ценностите на „зачитане на

<sup>2</sup> Топчийска, Д., (2020), Върховенство на правото. Теоретични аспекти, Издателство на Нов български университет, София, стр. 62.

<sup>3</sup> Report on the Rule of Law adopted by the Venice Commission (CDL-AD (2011) 003), стр. 8 - Приема се, че този принцип е резултат от доминиращия крайно формалистичен подход в правната теория, както и от разбирането, че правото се възприема по-скоро като инструмент на властта, отколкото като ценност, която трябва да бъде уважавана.

<sup>4</sup> Resolution 1594 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 'The Principle of the Rule of Law'.

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Върховенството на правото е сложна концепция, изградена от структурни елементи, които могат да бъдат класифицирани в 3 основни групи: формални (свързани с формата на правото, като общ характер, публичност, действие напред и последователност), институционални (свързани с гарантиране на открити и безпристрастни правни процедури) и материални (най-често са свързани със защита правата на човека) - Топчийска, Д., Цит. съч., стр. 86.

<sup>7</sup> Решение на Съда от 23 април 1986 г. по дело 294/83 ('Les Verts' срещу Европейски парламент).

човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства“.<sup>8</sup> Принципът за върховенството на правото е закрепен също така и в преамбюла на Хартата за основните права и свободи на ЕС. Върховенството на правото е и един от политическите критерии за членство в ЕС.<sup>9</sup>

В договорите не се съдържа дефиниция на принципа или изчерпателно изброяване на елементите му. Роля за развитие на принципа и неговото значение безспорно имат практиката на Съда на Европейския съюз и на ЕСПЧ, както и становищата и препоръките на Съвета на Европа. Европейската комисия определя като елементи на върховенството на правото принципи като законността, която предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес, правната сигурност, забраната на произвола при упражняването на изпълнителната власт, ефективната съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища, ефективния съдебен контрол, при който се зачитат основните права, разделението на властите и равенството пред закона.<sup>10</sup>

## Механизми за защита на върховенството на правото в ЕС

Не е достатъчно принципът само да бъде закрепен в актове на най-високо европейско ниво. Необходимо е и да бъдат осигурени ефективни механизми за защита в случаите, когато върховенството на правото е застрашено.

Предвидените в ЕС механизми могат да бъдат разделени основно на две основни групи – политически, които не поражда правно обвързващи последици, и правни, които поражда правни последици.

Сред **политическите механизми** са Механизмът за сътрудничество и проверка за България и Румъния; въведеният през 2014 г. от ЕК механизъм за диалог с държавите членки, за които се подозира, че нарушават принципа (Rule of Law Framework); годишните диалози за върховенството на правото на Съвета. Тези механизми следва да осигурят възможност за превенция и диалог с държавите членки и разрешаване на евентуални проблеми, засягащи върховенството на правото, преди да се пристъпи към правните механизми за въздействие. Някои поставят под съмнение ефективността на тези инструменти предвид опита

---

<sup>8</sup> Чл. 2 ДЕС

<sup>9</sup> Критериите от Копенхаген от 1993 г.

<sup>10</sup> Вж. COM(2019) 163 „По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза: Актуално състояние и възможни следващи действия“, COM(2019) 343 „Укрепване на върховенството на закона в Съюза: План за действие“, COM(2020) 580 „Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз“ и Report on the Rule of Law adopted by the Venice Commission CDL-AD (2011) 003.

със страни като България по отношение на Механизма за сътрудничество и проверка и Полша.<sup>11</sup> Трябва обаче да се отчете, че привличането на внимание и на обществена подкрепа по тези въпроси е първата стъпка към решаването на проблемите, защото решенията на проблемите са в компетентността на самите държави членки. Натискът, който се оказва от институциите на ЕС, не трябва да се подценява, особено за държави като България, където доверието в ЕС и институциите му е по-високо от това в националните такива.<sup>12</sup>

Най-новият механизъм, който в допълнение към вече съществуващите трябва да подпомогне утвърждаването на върховенството на правото и да помогне за предотвратяване на нови или задълбочаването на съществуващи проблеми в областта, е вече факт. Докладът относно върховенството на закона е нов превантивен инструмент и е част от новия годишен европейски механизъм за върховенството на закона. Докладът на Комисията ще разглежда ключовите тенденции в ЕС, както и ситуацията във всяка една от държавите членки. Първият доклад по механизма е публикуван на 30.09.2020 г.<sup>13</sup> Четирите основни области, определени като ключови за гарантиране на върховенството на правото и обект на оценка от ЕК, са: съдебна система, уредбата за борба с корупцията, медийният плурализъм и други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимен контрол и възпиране. Представени са както предизвикателствата, така и добрите практики в отделните държави.

В доклада от 30 септември са отчетени и предизвикателства пред националните правителства в контекста на пандемията от COVID-19, която е определена като „стрес тест за устойчиво върховенство на закона“. В главите за определени държави са отразени наблюденията на Комисията във връзка с прилагането на извънредните мерки. При оценката на тези мерки са взети предвид въпросите дали мерките са били ограничени във времето, дали са били въведени гаранции, които осигуряват, че мерките са строго необходими и пропорционални, както и дали са могли да се запазят парламентарният и съдебният контрол, както и надзорът на събитията от страна на медиите и гражданското общество. Ключов ще бъде и въпросът как и кога тези мерки ще отпадат. Ролята на медиите по време на кризата с оглед осигуряване на достоверна информация, но същевременно и контрол върху действията на изпълнителната власт, е безспорна. Кризата, предизвикана от COVID-19, разкри риска от злоупотреба с мерки, предназначени за справяне

---

<sup>11</sup> Rule of Law Framework е задействана за първи път през 2015 г. по отношение на Полша и доведе до издаването на четири препоръки (2016/1374, 2016/146, 2017/1520, 2018/103), които обаче не са изпълнени.

<sup>12</sup> Стандартен Евробарометър 92 показва, че доверието в ЕП и ЕК е 54% и 51%, докато в националния парламент и националното правителство са съответно 19% и 28%.

<sup>13</sup> Съобщение на Комисията (2020), „Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз“, 30.09.2020, COM(2020) 580.

с дезинформацията, за политически цели. Пред проблеми и с достъпа до правосъдие са изправени гражданите на регици държави, които не са въвели информационни и комуникационни технологии, улесняващи достъпа до правосъдие. Съдебните системи на държави като Естония и Латвия, които са първници по отношение на дигитализация, бяха сравнително слабо засегнати по време на първите месеци от пандемията, докато в други държави съдилищата бяха частично затворени, а работата им – значително затруднена (България е именно сред тези държави). ЕК отбелязва в доклада необходимостта от инвестиране в правосъдието именно сега, защото се очаква повишаване натовареността на съдилищата заради икономическите и социалните последици от коронакризата. Неэффектността на съдебните системи може да пороги недоверие в тях, което да се превърне в претекст за неподходящи реформи в областта на правосъдието, засягащи върховенството на правото.

**Правните механизми** за защита на върховенството на правото в ЕС са предвидените в чл. 258 от ДФЕС (производство за установяване на неизпълнение на задължения), чл. 267 от ДФЕС (преюдициални запитвания до Съда на ЕС) и предвидените в чл. 7 от ДЕС производства. Последните заслужават повече внимание в настоящия доклад.

Чл. 7 от ДЕС урежда два различни механизма – превантивен по параграф 1 и санкционен по параграфи 2 и 3.<sup>14</sup>

Превантивният механизъм по чл. 7, пар. 1 може да бъде задействан по инициатива на една трета от държавите членки, на ЕП или на ЕК. Ако производството е започнало не по инициатива на ЕП, се изисква неговото одобрение. Съветът може да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение на ценностите, посочени в чл. 2, сред които е и върховенството на правото. Изисква се постигане на мнозинство от четири пети в Съвета. Съветът може да отправи и препоръки към държавата членка. Този механизъм по своите последици е по-близо до политическите механизми. До 2017 г. тази възможност не бе използвана, въпреки проблемите в Унгария и Полша, които се трупаха с години. На 20 декември 2017 г. Комисията за първи път задейства процедурата за констатиране на очевиден риск от тежко нарушение на принципа на върховенството на правото от Полша.<sup>15</sup> С резолюция от 1 март 2018 г. ЕП подкрепи ЕК<sup>16</sup> и проведе изслушване по въпроса през юни 2018 г. На 12 септември 2018 г. ЕП приема резолюция, призоваваща Съвета да установи наличието на очевиден риск от тежко нару-

---

<sup>14</sup> Процедурите всъщност се отнасят не само до нарушаване принципа на върховенство на правото, а и до нарушаване ценностите на ЕС. Двата механизма са независими един от друг - санкционният такъв може да бъде задействан, без да е използвана преди това възможността по превантивния механизъм, а превантивният механизъм не е задължително да бъде последван от задействането на санкционния.

<sup>15</sup> Procedure 2017/0360/NLE

<sup>16</sup> ЕП е изразил критики към ситуацията в Полша и преди това в резолюции от ноември 2017 г., септември 2016 г. и април 2016 г.

шение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът<sup>17</sup>. Тази резолюция е предшествана от много други, приети между март 2011 г. и май 2017 г.

Санкционният механизъм по чл. 7, пар. 2 може да бъде задействан по инициатива на една трета от държавите или на ЕК. Изисква се и одобрение от ЕП, който обаче не може да започне процедурата сам. Европейският съвет може да установи наличието на тежко и продължаващо нарушение на ценностите от чл. 2, но с единодушие. След като е направена такава констатация, Съветът може с квалифицирано мнозинство да вземе решение за спирането на някои права на съответната държава, включително и на правото на глас в Съвета.

Изискването за постигане на единодушие в Европейския съвет в ситуация, когато две от държавите членки са потенциално заплашени от санкциониране по едно и също време прави почти невъзможно вземането на решение. Полша и Унгария, които са критикувани от години и срещу които не веднъж са използвани политическите механизми, биха се подкрепяли в този процес. Всяка една от двете държави би осуетила опита на останалите държави членки да се стигне до налагане на санкции спрямо другата.

От разгледаните дотук механизми е видна водещата роля на ЕК като „пазител на договорите“ в гарантирането на върховенството на правото. Трябва да се отбележи обаче и ролята на Европейския парламент, която през последните години се засилва. ЕП все по-често реагира на събития в различните държави членки, които са свързани със зачитането на общите ценности.<sup>18</sup> Освен това ЕП показва все повече инициативност и все по-голяма решителност по въпроси, свързани с върховенството на правото, например така наречената условност за новата Многогодишна финансова рамка.

Разгледаните механизми спомагат в една или друга степен за утвърждаването на върховенството на правото във всички държави членки. Застъпва се обаче и тезата, че те не са достатъчно ефективни, а някои автори дори говорят за неспособност на европейските институции да гарантират съответствие с европейските ценности, разглеждайки

---

<sup>17</sup> Procedure 2017/2131/NLE

<sup>18</sup> Резолюция от 28 март 2019 г. относно положението по отношение на принципите на правовата държава и борбата срещу корупцията в ЕС, по-специално в Малта и Словакия (P8\_TA(2019)0328); Резолюция от 18 декември 2019 г. относно принципите на правовата държава в Малта след неотдашните разкрития за убийството на Дафне Каруана Галиция (P9\_TA(2019)0103); Резолюция от 16 януари 2020 г. относно текущите изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС относно Полша и Унгария (P9\_TA(2020)0014); Резолюция от 17 април 2020 г. относно координирани действия на ЕС за борба с пандемията от COVID-19 и последиците от нея (P9\_TA(2020)0054), Резолюция на Европейския парламент от 8 октомври 2020 г. относно принципите на правовата държава и основните права в България (2020/2793(RSP)).

опита с Полша и Унгария.<sup>19</sup> Най-ефективни биха били механизми, обвързващи получаването на средства от бюджета на ЕС с условия, свързани с върховенството на правото.<sup>20</sup> Идеята за условност не е нова. Тя е намерила израз например в Регламент 1303/2013<sup>21</sup>. Новото би било обвързването конкретно с принципите на върховенството на правото.

Надеждите към един такъв механизъм на условност са големи, защото гържавите с най-сериозни (или поне най-видими) проблеми в областта на върховенството на правото са и сред най-големите нетни бенефициенти на средства от ЕС. Същевременно именно финансовият аргумент е двигател в тези дискусии, защото представителите на така наречените спестовни гържави и изобико нетните донори все по-трудно могат да се справят с нарастващото недоволство сред избирателите в собствените си гържави, които са притеснени, че техните пари се разпределят от корумпираните правителства на изток. В условията на коронакризата, в които финансовите затруднения във всички гържави членки са вече осезаеми, този аргумент ще звучи все по-убедително. Следва да отбележим, че връзката между икономическото състояние в дадена гържава и съответствието с принципите на върховенството на правото е видна и от данните на WJP Rule of Law Index 2020<sup>22</sup>. Аргумент в подкрепа на ефективността, която механизъм, обвързващ финансирането от бюджета на ЕС с върховенството на правото, може да предложи, е реакцията от страна на Полша и Унгария. Представителите на двете гържави заплашват с блокиране приемането на МФР и средствата от плана за възстановяване именно заради предложената клауза за условност, в която явно виждат реална заплаха в сравнение със съществуващите досега механизми. Острата реакция на Матеуш Моравецки и Виктор Орбан говее до опасения за евентуална политическа и институционална криза в ЕС.<sup>23</sup>

## **Кризата с върховенството на правото преди и след коронакризата**

Данните от последния Rule of Law Index показват притеснителни тенденции в световен мащаб.<sup>24</sup> Резултатите на редица гържави са по-

<sup>19</sup> Halmaj, G., (2018), The Possibility and Desirability of Economic Sanction: Rule of Law Conditionality Requirements Against Illiberal EU Member States, European University Institute, Department of Law, EUI Working Paper LAW 2018/06.

<sup>20</sup> Waelbroeck, M., Oliver, P. (2018), Enforcing the Rule of Law in the EU: What can be done about Hungary and Poland? Part II, Michel Waelbroeck and Peter Oliver. *blogdroiteuropeen*. Available at: <https://blogdroiteuropeen.com/2018/02/09/enforcing-the-rule-of-law-in-the-eu-what-can-be-done-about-hungary-and-poland-part-ii-michel-waelbroeck-and-peter-oliver/>

<sup>21</sup> Член 6 „Операциите, получили подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове, съответстват на приложимото право на Съюза и националното право, свързано с прилагането му („приложимо право“).“

<sup>22</sup> WJP Rule of Law Index 2020, p. 20-21.

<sup>23</sup> <https://www.politico.eu/article/eu-in-crisis-over-hungary-poland-budget-hold-up/>

<sup>24</sup> WJP Rule of Law Index 2020 Insights, p. 13

ниски от миналата година. Как ще изглежда тази картина следващата година, когато ще бъдат отразени и действията на управляващите по време на коронакризата, е притеснителен въпрос.

Когато говорим за проблеми с върховенството на правото в ЕС, няма как да не се сетим първо за Полша и Унгария. Вече официално и проблемите в България са под прожекторите на европейските институции и медии, след дебатите в ЕП и резолюцията съответно от 05.10.2020 г. и 08.10.2020 г. Последните, макар и след появата на вируса, не са свързани с него.

Различни аспекти на реформите в областта на правосъдието в Полша, започнати през 2015 г., засягащи цялата структура на съдебната система, поражда сериозни опасения по отношение на върховенството на правото, по-специално независимостта на съдебната власт. Това е основният акцент в процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС, започната от Европейската комисия, която все още се разглежда от Съвета. Основните притеснения засягат политически назначените членове в Националния съдебен съвет и промените относно дисциплинарните производства срещу съдиите.<sup>25</sup> Притеснения бугят и възможностите за политическо влияние върху медийния регулатор и медиите.

Опасения за независимостта на съдебната власт са в основата и на проблемите с върховенството на правото в Унгария, включително в иницирираната от Европейския парламент процедура по член 7, параграф 1 от ДЕС. През 2019 г. Върховният съд постанови за незаконосъобразно преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.<sup>26</sup> В доклада от 30 септември ЕК говори и за ограничения на медийната свобода и враждебната среда за организациите на гражданското общество. Медийният орган разполага с достатъчно ресурси, но независимостта и ефективността на Медийния съвет са изложени на риск.

И в България основните заплахи са свързани с уредбата на съдебната власт, по-конкретно със състав на Висшия съдебен съвет, където и в съдийската колегия съдиите, избрани пряко от съдии, все още са малцинство, както и проблемите с отчетността и отговорността на главния прокурор и на прокуратурата. Като проблематична е отбелязана и уредбата на възнагражденията и повишаването на магистратите. По

---

<sup>25</sup> Четири са процедурите по чл. 258 ДФЕС срещу Полша в тази връзка. По две дела Съдът установи, че е налице нарушение (С-192/18 и С-619/18). Дело С-719/19 е висящо, а на 29 април 2020 г. бе започната четвърта процедура заради въведената обща забрана за полските съдилища да оспорват правомощията на съдилищата, конституционните органи и правоприлагащите органи. Законът не позволява на полските съдии да се произнасят относно законосъобразността на назначенията в съдебната система и правомощията на съдиите да изпълняват съдебни функции.

<sup>26</sup> Фактът, че Върховният съд (Kúria) може да осъществява съдебен контрол на необходимостта от преюдициални запитвания, може да повлияе негативно на възможността на националните съдилища да отправят въпроси до Съда на ЕС относно тълкуването на правото на Съюза, както и на възможността за образуване на дисциплинарни производства и би могло да разубеди отделни съдии да отправят преюдициални запитвания. Вж. Доклада за състоянието на върховенството на правото, глава „Унгария“.



отношение на корупцията в България са установени и най-сериозните проблеми.<sup>27</sup> Относно медийния регулатор е направена констатация за нисък риск от политическо влияние, но липса на достатъчно ресурс (обратно на ситуацията в Унгария).

В опита да се ограничи разпространението на вируса и да бъдат предпазени здравните системи и животът и здравето на гражданите, се предприемат различни ограничителни мерки. Тези ограничения не са проблематични сами по себе си, особено когато става въпрос за защита живота и здравето на населението. Но рисковете са налице.

Мерките следва да бъдат необходими, пропорционални и с временен характер. Някои спешни мерки, приети в Унгария, повдигнаха въпроси относно необходимостта и пропорционалността им, което е отчетено и в специфичната за страната препоръка в контекста на европейския семестър за 2020 г.<sup>28</sup>, в която Съветът препоръчва на Унгария „да гарантира, че всички спешни мерки са строго пропорционални, ограничени във времето, съответстващи на европейските и международните стандарти и не засягат стопанската дейност и стабилността на регулаторната среда“. На 30 март 2020 г. Парламентът в Унгария прие закон, който позволява на правителството да отмени чрез постановление всеки закон.

Освен това трябва да се има предвид, че част от мерките могат да доведат до други проблеми, а и че възможността за ограничаване на права пред претекст защита здравето на гражданите може да бъде използвана от някои управляващи за постигане на други цели. Някои от предприетите в Полша мерки оказват неблагоприятно въздействие върху мандата на конкретни държавни органи, включително Службата за електронни комуникации, във връзка с която Европейската комисия започна производство за установяване на нарушение.

Свободата на словото, по отношение на която България също не е постигнала достатъчно добри резултати, също може да бъде застрашена. В България по време на пандемията от COVID-19 Народното събрание се опита да приеме изменения в Наказателния кодекс, с които да криминализира дезинформацията. След наложеното от президента вето спорният текст, който можеше да доведе до сериозни ограничения на свободата на словото, особено предвид липсата на дефиниция на невярна информация, не беше приет. Във връзка с предприетите мерки за ограничаване разпространението на COVID-19 и по-точно промените в правилата, по които такива мерки могат да бъдат въвеждани, се произнесе и Конституционният съд (Решение №10 от

---

<sup>27</sup> В Индекс на „Прозрачност без граници“ (Transparency International) за възприятие на корупцията от 2019 г. България заема последно място в ЕС - „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.), Индекс за възприятие на корупцията за 2019 г.

<sup>28</sup> Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г., съдържаща становище на Съвета във връзка с конвергентната програма на Унгария за 2020 г.

2020 г.). Сериозен проблем е и ограниченият достъп до правосъдие, който може до голяма степен да бъде разрешен с въвеждане на алтернативни методи за решаване на спорове и електронно правосъдие. В това отношение България значително изостава от държави като Естония и Латвия, дори и Унгария, а за съжаление не се наблюдават и мерки в тази посока, за да не се задълбочат тези проблеми.

ЕП изрично подчертава, че Хартата на основните права на Европейския съюз и спазването на принципите на правотова държава трябва да продължат да се прилагат и че в контекста на извънредните мерки органите трябва да гарантират, че всички се ползват с едни и същи права и закрила. Всички мерки трябва да бъдат в съответствие с принципите на правотова държава, строго пропорционални на изискванията на ситуацията, ясно свързани с текущата здравна криза, ограничени по време и подложени на редовен контрол.<sup>29</sup>

## Заклучение

На кризата, породена от COVID-19, трудно може да се отсъди друга роля освен тази на катализатор на процесите във връзка с върховенството на правото. Държавите, които от години привличат вниманието с действията си, поставящи под съмнение съответствието с ценностите на ЕС, сега могат да бъдат изкушени да използват ситуацията и да злоупотребят с нея, за да постигнат цели, различни от опазване живота и здравето на населението. Проблемите с върховенството на правото в конкретни държави не са от сега и не са породени от кризата, резултат от вируса. Същевременно рисковете в сегашните условия не са за подценяване. Ако не бъдат спазвани принципите на върховенството на правото при въвеждане на ограниченията в условията на пандемия, можем да сме изправени пред негативни последици, засягащи ценностите на ЕС. Тези последици могат да се окажат по-дългосрочни и от здравните, и от икономическите такива. Именно поради това темата за върховенството на правото ще продължи да бъде актуална и дискутирана както в европейските институции, така и в европейските общества.

### Източници

1. Топчийска, Д. (2020), Върховенство на правото. Теоретични аспекти, Издателство на Нов български университет, София.
2. Halmai, G. (2018), *The Possibility and Desirability of Economic Sanction: Rule of Law Conditionality Requirements Against Illiberal EU Member States*, European University Institute, Department of Law, EUI Working Paper LAW 2018/06.

---

<sup>29</sup> Резолюция на ЕП от 17 април 2020 г. относно координирани действия на ЕС за борба с пандемията от COVID-19 и последиците от нея (P9\_TA(2020)0054), т. 46. Вж. и Резолюция на Европейския парламент от 13 ноември 2020 г. относно въздействието на мерките във връзка с COVID-19 върху демокрацията, принципите на правотова държава и основните права (2020/2790(RSP)).

3. Mangold, A., M. Steinbeis (2020) *Corona Constitutional #3: Europa am Beatmungsschlauch*, VerfBlog, 2020/4/03, <https://verfassungsblog.de/corona-constitutional-4-europa-am-beatmungsschlauch/>, DOI: 10.17176/20200404-011216-0.
4. Manko, R. (2019), Protecting the rule of law in the EU. Existing mechanisms and possible improvements, EPRS, European Parliament.
5. Waelbroeck, M., P. Oliver (2018), *Enforcing the Rule of Law in the EU: What can be done about Hungary and Poland? Part II*, blogdroiteuropeen. Available at: <https://blogdroiteuropeen.com/2018/02/09/enforcing-the-rule-of-law-in-the-eu-what-can-be-done-about-hungary-and-poland-part-ii-michel-waelbroeck-and-peter-oliver/>

### **Политически и правни документи**

1. Статут на Съвета на Европа, ETS 001 (Лондон, 5.5.1949).
2. Report on the Rule of Law adopted by the Venice Commission on its 86<sup>th</sup> plenary session (25-26 March 2011). Council of Europe Doc. CDL-AD (2011) 003, Study No. 512.
3. Resolution 1594 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 'The Principle of the Rule of Law', adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 23 November 2007.
4. Съобщение на Комисията (2019), „По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза: Актуално състояние и възможни следващи действия“, 03.04.2019, COM(2019) 163.
5. Съобщение на Комисията (2019), „Укрепване на върховенството на закона в Съюза: План за действие“, 17.07.2019, COM(2019) 343.
6. Съобщение на Комисията (2020), „Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз“, 30.09.2020, COM(2020) 580.
7. Резолюция на ЕП от 28 март 2019 г. относно положението по отношение на принципите на правовата държава и борбата срещу корупцията в ЕС, по-специално в Малта и Словакия (P8\_TA(2019)0328).
8. Резолюция на ЕП от 16 януари 2020 г. относно текущите изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС относно Полша и Унгария (P9\_TA(2020)0014).
9. Резолюция на ЕП от 17 април 2020 г. относно координирани действия на ЕС за борба с пандемията от COVID-19 и последиците от нея (P9\_TA(2020)0054).
10. Резолюция на ЕП от 8 октомври 2020 г. относно принципите на правовата държава и основните права в България (2020/2793(RSP)).
11. Резолюция на ЕП от 13 ноември 2020 г. относно въздействието на мерките във връзка с COVID-19 върху демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (2020/2790(RSP)).

### **Други**

1. Индекс за възприемане на корупцията за 2019 г., „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.).
2. Rule of Law Index 2020, World Justice Project.
3. Special Eurobarometer 489, Rule of Law, July 2019.
4. Standard Eurobarometer 92, December 2019.

# ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЛЪБ НА СОЦИАЛНИТЕ ПРАВА ПО ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19

Лора Любенова

---

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

## **Abstract**

*The European Pillar of Social Rights (EPSR) marks the proclamation of European social policy. On the 17<sup>th</sup> November 2017, the European Commission announced that it had agreed to adopt the EPSR after a long process of negotiations at different levels. Social policy is the result of various state policies and it has been defined in the field of national policies. The report's focus is on the questions: How resilient are EPSR's principles in the context of the COVID-19 pandemic? What are the effects of the spread of the coronavirus on the member states' social systems? The research methodology includes content analysis of key documents for the European Pillar of Social Rights' strategy, construction and implementation.*

## **Увод**

Светът ще запомни 2020 година не просто като изпълнена с нови предизвикателства, а като година, която очерта нова реалност, продиктувана от развихрилата се пандемия Ковид-19. Във време на непозната нова действителност се налага всички ние като общество да погложим под въпрос устоите на нашите обществени, политически, икономически и най-вече социални системи. Коронавирусът гоказва, че не подлежи на териториални ограничения на една или друга национална държава или политическо обединение. Това накара политическите елити да търсят общи и координирани решения. Докладът разглежда мерките за справяне с пандемията, взети от Европейския съюз като политическо, икономическо и социално обединение на своите 27 държави членки.

Социалната политика е резултат от различни държавни политики и дълго време е определяна единствено в сферата на националните политики. На 17 ноември 2017 г. Европейската комисия обявява постигане на съгласие за приемане на Европейския стълб на социални права (ЕССП) след дълъг процес на преговори на различни нива. ЕССП задава основите за институционализирането на общоевропейска социална политика. Докладът търси отговор на изследователските въпроси: доколко са устойчиви принципите на ЕССП в условията на пандемията Ковид-19 и какво влияние оказва разпространението на коронавируса върху социалните системи на държавите членки. Анализът на отговорите на тези въпроси ще потвърдят или отхвърлят хипотезата, че принципите на Европейския стълб на социални права са повлияни от пандемията COVID-19.

## Теоретичен обзор

Спецификата и особеностите на изследваната тема изисква теоретичния обзор да покрие две научни полета – респективно теорията за развитието на европейските политики и политическа система, както и теорията за формирането и класификацията на социалните политики.

## Теория на развитието на европейските политики

Книгата „Политическата система на Европейския съюз“<sup>1</sup> на професор Саймън Хикс<sup>2</sup>, превърнала се в настолна книга по теория на европейската политическа система, започва с интересното твърдение, че Европейският съюз представлява цялостна политическа система, но няма очертанията и рамките на държавата. Въпреки че ЕС не представлява една държава, то Хикс открива четирите основни характеристики на демократичната политическа система, според Габриел Алмонд<sup>3</sup> и Давид Истън<sup>4</sup>. Хикс определя политическата система на ЕС чрез следните четири характеристики:

- наличието на устойчиви институции, които вземат колективни решения и в същото време отношенията между институциите са регулирани от върховенството на закона;
- гражданите и различните социални групи могат да търсят реализация на своите политически желания, прилагайки своите права

---

<sup>1</sup> Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, UK, Second Edition.

<sup>2</sup> Саймън Хикс е професор по европейски и политически науки в London School of Economics.

<sup>3</sup> Almond, G. A. (1956), *Comparing Political Systems*, Journal of Politics, 18 (2): 391-409.

<sup>4</sup> Easton, D. (1957), *An Approach to the Study of Political Systems*, World Politics, 9 (5): 383-400.

в рамките на политическата система чрез участие в различни заинтересовани групи или политически партии;

- колективните решения в политическата система оказват значително влияние върху преразпределението на икономически ресурси и разпределението на социални и икономически ценности в цялата система;
- наблюдава се непрекъснато взаимодействие между взетите политически решения, новите изисквания към системата и намирането на нови решения.

Последните две характеристики на политическата система на ЕС имат най-голямо отношение за отстояването принципите на Европейския стълб на социални права, подложени на влиянието на пандемията COVID-19.

Преди да пристъпим към анализ на влиянието на коронавируса върху развитието на европейската социална система, трябва внимателно да проследим развитието на Европейския съюз като единна икономическа, политическа и социална система. Саймон Хикс подчертава, че е важно да се отбележи, че институционалната стабилност и сложност на ЕС е в пъти по-развита в сравнение с всяка друга международна организация<sup>5</sup>. В прилагане и развиване на функционалността на политическата си система Европейският съюз преминава през различни етапи на развитие. Началото е поставено през 1951 година<sup>6</sup> с подписването на Парижкия договор<sup>7</sup> и основаването на Европейската общност за въглища и стомана. Само няколко години по-късно през 1957 година с договора от Рим<sup>8</sup> се създават Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия. През 1992 година е създаден Европейският съюз с договора от Маастрихт, наречен Договор за Европейския съюз<sup>9</sup>, чиито основни цели са насърчаването на балансиран и устойчив икономически и социален прогрес и постигане на висока степен на заетост, посредством създаването на територия без вътрешни граници. Договорът за Европейския съюз също създава икономически и паричен съюз, а впоследствие единната валута създава предпоставки за осъществяване на обща външна политика и

<sup>5</sup> Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, UK, Second Edition: 3.

<sup>6</sup> В доклада всички години, свързани с договорите за развитие на ЕС, отбелязват датата на подписване на договорите и постигането на политически консенсус за тяхното прилагане, а не годината на въвеждане в действие.

<sup>7</sup> European Parliament. Treaty of Paris, at: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>

<sup>8</sup> European Parliament. Treaty of Rome, at: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

<sup>9</sup> European Parliament. Treaty of Maastricht, at: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

политика на сигурност, въвежда се и гражданството на ЕС. Следва задълбочаването на развитието на ЕС с подписването на договорите от Амстердам (1997 г.)<sup>10</sup>, Ница (2001 г.)<sup>11</sup>, Лисабон (2007г.)<sup>12</sup>. Договорът от Лисабон бележи нов етап в развитието на европейската интеграция. Важно е да се отбележи, че процесът на европейската интеграция е не винаги еднозначен, плавен и последователен. Един от значимите примери за турбуленциите по пътя на европейската интеграция е договорот, подписан в Рим през 2004 година, който има за цел приемането на европейска конституция. Този договор остава нератифициран от държавите - членки на ЕС.<sup>13</sup> Следващо голямо изпитание за обединена Европа е Брекзит – на 29 март 2017 година Великобритания съобщава на Европейския съвет своето желание да напусне Европейския съюз, като задейства член 50 от Договора на Европейския съюз.<sup>14</sup>

Политическите процеси в ЕС са управлявани от основния институционален квартал, положен с основаването през 50-те години на XX век на четирите основни институции за ЕС – Европейската комисия (ЕК), Европейския съвет, Европейския парламент (ЕП) и Съда на Европейския съюз<sup>15</sup>. Европейската политическа система, базирана върху тези институции, е в сложна взаимовръзка с националните политически системи на държавите членки и изразяваните от тях национални интереси в процеса на изработване на общовалидни европейски политики. Примерите с провалено приемане на европейската конституция и Брекзит показват, че синхронизацията на функционирането на общата европейска политическа система с отделните и различни политически системи на държавите - членки на ЕС, не винаги водят до положителна и еволюционна промяна. Балансираната реализация на националните интереси и ценности на европейско ниво става основополагащ елемент за успешното прокарване на европейския дневен рег.

След преминаването на различните етапи в развитието на Европейския съюз от общност за възлица и стомана, през икономически съюз, до политически съюз, то логичната следваща стъпка в изграж-

---

<sup>10</sup> European Parliament, 1997. Treaty of Amsterdam, at <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>

<sup>11</sup> European Parliament, 2001. Treaty of Nice, at: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>

<sup>12</sup> European Parliament, 2009. Treaty of Lisbon, at <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/Amsterdam>  
<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>

<sup>13</sup> European Parliament, 2005 Draft treaty establishing a constitution for Europe (not ratified), at: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>

<sup>14</sup> European Commission. Brexit Negotiations, 2020, at: [https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations\\_en](https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en)

<sup>15</sup> Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, UK, Second Edition: 3.

дането на Европейската общност е изработване на обща социална рамка, която да се прилага в държавите членки. Европейският стълб на социални права задава основите за институционализирането на общоевропейска социална политика. Президентът на ЕК Жан-Клод Юнкер (2014 г. - 2019 г.) определя формирането и приемането на обща социална политика като: „Справедлива и по-социална Европа е от ключово значение за формирането на бъдещето на нашия Съюз. Гражданите с право очакват това. Искам ЕС да отстоява правата на своите граждани в един бързо променящ се свят. Европейският стълб на социалните права отговаря на всички тези очаквания.“<sup>16</sup>

## Теория за развитието на социалните политики

Изработването на обща социална рамка за ЕС крие много предизвикателства, започвайки от търсенето на пресечна точка за различните държавни интереси и позиции спрямо прилагането на обща социална рамка, синхронизацията на различните национални политически системи в социалната сфера и завършвайки с факта, че европейските държави имат развити социални модели, базирани на различни стратегии.

През 90-те години на XX век датският социолог Гюста Еспинг-Андерсън идентифицира съществуването на три различни модела на социални системи в Европа – либерален режим при англосаксонските държави, корпоративен режим при държавите от Централна Европа и социалдемократически режим при скандинавските държави.<sup>17</sup> „Еспинг-Андерсън въвежда понятието „режим на социална политика“ (режим на социално благоденствие), като влага в него връзката „политически и икономически фактори – социална политика – социално структуриране на обществото“. Неговият извод е, че съществуват три различни режима на социална политика – либерален, консервативен и социалистически. В различните типове режими е закодирана различната декомодификационна стратегия.“<sup>18</sup>

Всеки един от съществуващите социални модели в Европа е базиран на сложна историческа взаимовръзка между икономически, политически и социални предизвикателства, които се преодоляват чрез полагането на различните социалноосигурителни модели. „Социалната политика е тази част от управлението на конкретното общество, която се отнася и влияе на социалния статут и жизнените шансове на социал-

---

<sup>16</sup> European Commission, 2017. European Pillar of Social Rights, available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european\\_pillar\\_of\\_social\\_rights.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european_pillar_of_social_rights.pdf)

<sup>17</sup> Arter, D. (1999), *Scandinavian Politics Today*, Manchester University Press, Manchester:174.

<sup>18</sup> Брайкова, Т. (2000), *Теория на социалната политика*, Парадигма, София: 106.



ните групи.<sup>19</sup> Именно формирането на социалните политики като резултат от специфични политически, икономически, исторически предпоставки дълго време предопределят социалните мерки да бъдат приоритет на националната държава. През 2005 година политологът Стефан Лайбфриг дискутира този проблем в своята глава „Европейската интеграция и фактическият натиск върху националните социални държави“ в оксфордския сборник „Изработване на политики на Европейския съюз“.<sup>20</sup> В главата Лайбфриг описва все по-видимата пряка намеса на ЕС в социалните политики на държавите членки по два начина: чрез предприемане на собствени значими инициативи в областта на социалната политика и чрез премахване на функциите на националните системи, считани за несъвместими с развитието на единния пазар. Според Лайбфриг процесът на европейска интеграция има и косвен, но значителен ефект върху националните социални политики вследствие на икономическите политики на ЕС, в резултат, очакванията на социалните участници в тези политики оказват натиск върху националните социални държави. Лайбфриг заключава, че тези ефекти са трудни за измерване, тъй като не са преки, но въпреки това те описват общата картина на нарастващо наднационално влияние върху дизайна на националната социална политика. Към значимите фактори за нуждата от обща европейска социална политика Лайбфриг добавя и социалния дъмпинг, чувствително увеличил се след присъединяването на държавите членки от Източна Европа.

„С прокламирането на Европейския стълб на социалните права ние поставихме на първо място в дневния ред инвестициите в умения, намаляването на неравенствата, социалната справедливост и приобщаващия растеж. Сега трябва да следим резултатите на държавите членки по отношение на принципите и правата, включени в Стълба, за да ги превърнем в реалност по места.“ – обявява европейският комисар по заетостта, социалните въпроси и включването Мариане Тайсен (2014 г. - 2019 г.) при представянето на първия годишен анализ на ЕК за икономическото и социалното положение в държавите членки, включително напредък в прилагането на специфичните за страните препоръки и оценка на възможни дисбаланси след приемането на Европейския стълб на социалните права през март 2018 г.<sup>21</sup> Изработвайки и представяйки изпълнение на социалните политики, заложили в 20-те принципи на Европейския стълб на социални права, Европейската комисия не е очаквала, че те ще бъдат подложени на изпитанията за социалните системи, донесени от пандемията COVID-19.

---

<sup>19</sup> Брайкова, Т. (2000), *Теория на социалната политика*, Парадигма, София: 16.

<sup>20</sup> Leibfried, S. (2005), *Policy-Making of The European Union*, Oxford University Press: 269.

<sup>21</sup> European Commission, 2020. Employment, Social Affairs and Inclusion, available at <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&newsId=9063&furtherNews=yes>

## Методология

Дизайнът на изследването включва няколко метода, които имат за цел да се допълват един друг, за да могат извлечените резултати да допринесат за изграждането на цялостен и всеобхватен анализ. Използва се емпиричен изследователски метод при анализ на документи, възстановяващи процеса на прилагането на ЕССП във време на пандемията COVID-19. Прилагат се също контент анализ на документите за прилагане принципите на ЕССП по време на пандемия.

## Анализ на влиянието на COVID-19 върху принципите на ЕССП

„Социалната сфера става повод за активна социална политика това, когато значителни социални групи остават извън, или поне са оцетени от икономически неравенства. Оставаме настрана случаите на икономическа криза, които естествено произвеждат социални проблеми и повишават необходимостта от активна социална политика. Политическото оформяне на системата на социалнополитически мерки отразява рисковете, които пазарът и конкретно националният пазар произвежда. Общовалидните за модерните общества масови рискове – безработицата, остаряването, болестта, заради които индивидът е принуден да напусне пазара на труда, са основните обекти на социалната регулация.“<sup>22</sup> Това обобщение за ролята на социалните политики за преодоляване на социално-икономическите неравенства описва и целите за постигане, които си поставя Европейският съюз чрез прилагането на принципите, заложи в ЕССП.

Европейският стълб на социалните права се опитва да включи значими социални групи, останали извън рамките на социалната система, разделяйки ги на три групи приоритети. От своя страна трите приоритетни области се състоят от общо 20 ключови принципа, които по същество представляват различни социални сфери. Трябва да се вземе предвид, че ЕССП е политически инструмент, изработен да преодолее съществуващи социални неравенства преди проявата на пандемията COVID-19, която постави нови социални предизвикателства и отвори възможността за нови социално-икономически кризи в различни сфери.

Стълбът на социалните права се отнася до осигуряването на нови и по-ефективни права за гражданите. Той очертава политики за социално включване, структурирани около трите категории: глава първа „Равни възможности и достъп до пазара на труда“, глава втора „Справедливи условия на труд“, глава трета „Социална закрила и приобщаване“. 20-те принципа, които се съдържат в тях, имат за цел преодоляването на неравенствата сред гражданите на Европейския съюз в различни сфери.

---

<sup>22</sup> Брайкова, Т. (1998), *Модерните социални държави*, А-3: 17.

Публикуваният през септември 2020 г. годишен доклад „Заетост и социално развитие в Европа“<sup>23</sup> на Европейската комисия е посветен на мерките, взети в рамките на ЕССП в отговор на новите предизвикателства, които поставя пандемията COVID-19. В предговора на доклада европейският комисар по работни места и социални права Никола Шмит (2019 г. - 2024 г.) пише: „Пандемията... заплашва с рязко нарастване на безработицата, изостряне на социалните рискове като бедност и разширяване на неравенствата, въпреки че нашите силни европейски модели на социално подпомагане смекчават тези ефекти. Социално-икономическите въздействия са по-големи от тези от последната тежка рецесия и удрят непропорционално силно тези, които са били най-уязвими в обществото още преди избухването на пандемията, включително младежта в Европа. Ето защо ЕС действа незабавно и решително, за да защити здравето, работните места и доходите на европейците, защитавайки най-силно засегнатите.“<sup>24</sup> Думите на Никола Шмит несъмнено очертават тежкия удар, който пандемията нанася не само върху ключовите принципи на ЕССП, но и във всички аспекти на социалната система на Европейския съюз.

Различни изследвания и анализи на Европейския съюз измерват социално-икономическите поражения, които е нанесла пандемията в областите на ключовите 20 принципа, които са обхванати в трите тематични категории на ЕССП. Освен предоставяне на равен достъп до пазара на труда и подкрепа за заетостта в първата категория „Равни възможности и достъп до пазара на труда“ на ЕССП влизат и ключовите принципи за равнопоставеност на половете и правото на равни възможности.

Онлайн изследване на Eurofound, проведено на два кръга през април и юли 2020 г., проследява промените, въведени от пандемията COVID-19 в начина на живот и работа на гражданите на ЕС. Изследването показва, че 44 % от заетите в рамките на ЕС-27 се чувстват застрашени от заразяване с коронаривус на работното си място, от тях 46% са жени, а 41% са мъже. В същото време работата от вкъщи (48% от анкетираните работят от вкъщи) също създава нови предпоставки за неравенства – по-малко от половината работещи (47%) са получили устройства за работа от вкъщи.<sup>25</sup> Проучването показва, че пандемията също рефлектира върху постигането на баланс между личния и професионалния живот. Това е по-силно изразено при жените. При запитването през

---

<sup>23</sup> Годишният преглед на „Заетостта и социалните развития в Европа“, изготвен от Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и приобщаване“ предоставя актуален икономически анализ на заетостта и социалните тенденции в Европа, като обсъжда свързаните с това варианти на политика. Това е аналитичен водещ доклад на Европейската комисия в областта на заетостта и социалните въпроси, възложен за изготвяне по чл. 151, 159 и 161 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>24</sup> European Commission, Annual review (2020), *Employment and Social Developments in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<sup>25</sup> Eurofound, (2020), *Living, working and COVID-19*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

април 2020 г. 24% от жените са отговорили, че се чувстват прекалено изморени за домашните задължения след работа спрямо 20% от мъжете. През юли стойностите по същия показател и за двата пола се повишават, но отново жените (31%) са тези, които изпитват повече трудности да балансират спрямо мъжете (26%).<sup>26</sup>

Европейската комисия задълбочава изследването на равенството между половете в друг свой анализ на тема „Как кризата с COVID-19 ще се отрази на съществуващите разделения между половете?“<sup>27</sup> Публикацията на ЕК анализира задълбочаващите се междуполови неравенства вследствие на коронавируса в няколко основни направления: неравенството в заетостта, домашната работа и грижата за членове на семейството, но най-значителни са последиците от COVID-19 в областта на насилието над жени.

Втората група от ключови принципи на ЕССП „Справедливи условия на труд“ са взаимосвързани с първата група. Важно е да се отбележи, че за намаляването на негативния ефект на пандемията върху тази група принципи ЕК взема конкретни и своевременни мерки. Схемите за краткосрочна работа ефективно защитават работните места. ЕС помага на държавите членки да предоставят подкрепа чрез механизми за солидарност като инструмента за временна подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни ситуации (SURE).<sup>28</sup> ЕК залага на социалния диалог и колективното договаряне да окажат влияние за насърчаване на по-справедливо заплащане, по-добри условия на труд и по-приобщаващи пазари на труда. ЕК предлага също въвеждането на адекватни минимални заплати и минимални доходи като мярка, която може да има благоприятен ефект върху социалната мобилност на европейците.<sup>29</sup>

Принципите, обединени в третата група под името „Социална закрила и приобщаване“, също са повлияни от кризата, причинена от COVID-19. Сред тях най-тежко е засегнат ключовият приоритет „Здраветопазване“. Европейският съвет определи: „защитата на общественото здраве и благосъстоянието на гражданите на ЕС е основен приоритет за ЕС“<sup>30</sup>. Европейският съюз и държавите членки заедно работят за развиването на обща стратегия за разработването и тестването на безопасна ваксина срещу COVID-19.

<sup>26</sup> Eurofound, (2020), *Living, working and COVID-19*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

<sup>27</sup> European Commission, The Joint Research Centre, (2020), *How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe?*

<sup>28</sup> European Commission, 2020. SURE, available at: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)

<sup>29</sup> European Commission, 2020. Employment and Social Development in Europe Review, available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1635](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1635)

<sup>30</sup> European Council, 2020. COVID-19: the EU's response in the field of public health, available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-public-health/#>

Европейската комисия, за да гарантира изпълнението на останалите принципи в третата глава на ЕССП, продължава да разработва мерки, под ръководството на комисар Николас Шмит, в няколко направления за справяне с последиците от пандемията като:

- разработване на европейска схема за презастраховане на обезщетения за безработица и подкрепа за Европейския орган по въпросите на трудовия пазар;
- разработване на „Европейски социален фонд +“ за подобряване създаването на работни места, производителността и мобилността;
- работа с държавите членки за укрепване на системите за социална защита в Европа;
- укрепване на „Младежката гаранция“ и разработване на „Европейска детска гаранция“ за борба с бедността и осигуряване на достъп на децата до основни услуги.<sup>31</sup>

Всички мерки, изброени дотук, потвърждават хипотезата, положена в началото на доклада, че 20-те принципа на Европейския стълб на социалните права са повлияни от пандемията COVID-19. Новата реалност на пандемията COVID-19 постави под въпрос не просто добре познатите ни рамки на политическо и икономическо обединение в рамките на Европейския съюз, а и все още началните стъпки за Европейския съюз към общи социални политики. Важно е да отбележим, че въпреки създадените нови условия за задълбочаване на социалните неравенства, се предприети мерки за прилагане на принципите на ЕССП в национален план. За целта ЕК отправя покана до всички заинтересовани страни да дадат своите предложения относно нови политически действия или правни инициативи, необходими на различни нива (ЕС, национално, регионално, местно) за прилагане на ЕССП до 30 ноември 2020 г.<sup>32</sup> ЕК планира в началото на 2021 година да представи „План за действие“ за прилагането на ЕССП.

***Дискусионен въпрос: Ще успеят ли мерките в подкрепа изпълнението принципите на ЕССП по време на пандемия да доведат до прилагането на обща европейска социална политика?***

Формирането на общоевропейски социални политики за 27-те държави - членки на Европейския съюз, е сложен процес и постигането на консенсус е невинаги гарантирано. Предложението за изграждане на политика за минимална европейска заплата<sup>33</sup> изглежда логична стъпка за държавите от Централна Европа, чиито социални модели трагично-

<sup>31</sup> European Commission. Commissioner Nicolas Schmit (2009-2014)q available at: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/schmit\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/schmit_en)

<sup>32</sup> European Commission, 2020. Employment, Social Affairs and Inclusion. Have Your Say at Reinforcing Social Europe, available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1487&langId=en>

<sup>33</sup> European Commission, 2020. Employment, Social Affairs and Inclusion, available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9808>

онно прилагат механизма на минималната работна заплата. Но този механизъм е далеч от традициите за колективно договаряне, залегнали в определянето на минималното заплащане в скандинавските държави. Ще успеят ли държавите членки на ЕС да изработят нов европейски механизъм за гарантиране на минимално заплащане, остава все още дискуссионен въпрос.

## Заклучение

Пандемията COVID-19 изигра ролята на естествен стрес тест за устойчивостта и приложимостта на политиките, заложи в ключовите принципи на ЕССП. „Приемането на ефективни социални политики е от ключово значение за преодоляване на кризата и изисква поставянето на хората на първо място и в центъра. За да се насърчи устойчивостта и сближаването на различни социални групи, отговорът на ЕС трябва да даде приоритет на заетостта и социалното измерение чрез гарантирането на социалните права. Само ефективно прилагане на Европейския стълб на социалните права може да ни води и подсузури постигането на тази цел. В същото време ЕС не може да си позволи да отстъпи от дългосрочната си визия и цели.“<sup>34</sup> – заключва комисар Никола Шмит.

Пандемията COVID-19 изигра ролята на катализатор за социални процеси, който ясно очерта нуждата от прилагането на обща рамка за преодоляване на социалните неравенства в Европейския съюз. Все още новата европейска социална политика, заложи в принципите на Европейския стълб на социалните права, доказва възможностите си да превъзможва социалните дисбаланси, породени от кризи.

### Използвани източници

1. Almond, G. A. (1956), *Comparing Political Systems*, Journal of Politics, 18 (2): 391-409.
2. Arter, D. (1999), *Scandinavian Politics Today*, Manchester University Press, Manchester: 174.
3. Брайкова, Т. (1998), *Модерните социални държави*, А-3: 17.
4. Брайкова, Т. (2000), *Теория на социалната политика*, Парадигма, София: 16, 106.
5. Easton, D. (1957), *An Approach to the Study of Political Systems*, World Politics, 9(5): 383-400.
6. European Commission. Brexit negotiations, достъпно 17.11.2020 - [https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations\\_en](https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en)
7. European Commission, Annual review (2020), *Employment and Social Developments in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
8. European Commission, The Joint Research Centre, (2020), *How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe?*

---

<sup>34</sup> European Commission, Annual review (2020), *Employment and Social Developments in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

9. European Commission. SURE, достъпно 10.11.2020 - [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)
10. European Commission, Press release, *Employment and Social Developments in Europe review: why social fairness and solidarity are more important than ever*, достъпно 11.11.2020 - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1635](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1635)
11. European Commission, The Commissioners, достъпно 19.11.2020 - [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/schmit\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/schmit_en)
12. European Commission, Policies and activities, *Have your say on reinforcing Social Europe*, достъпно 19.11.2020 - <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1487&langId=en>
13. European Commission, Policies and activities, *Advancing the EU social market economy: adequate minimum wages for workers across Member States*, достъпно 20.11.2020 - <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9808>
14. European Commission, Policies and activities, *European Semester Winter Package out*, достъпно 15.11.2020 - <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&newsId=9063&furtherNews=yes>
15. European Commission, *European Pillar of Social Rights*, достъпно 15.11.2020 - [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european\\_pillar\\_of\\_social\\_rights.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european_pillar_of_social_rights.pdf)
16. European Council, Policies, *COVID-19: the EU's response in the field of public health*, достъпно 19.11.2020 - <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-public-health/#>
17. Eurofound, (2020), *Living, working and COVID-19*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
18. European Parliament. Treaty of Paris, достъпно 19.11.2020 - <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>
19. European Parliament. Treaty of Rome, достъпно 19.11.2020 - <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>
20. European Parliament. Treaty on the European Union (TEU) / Maastricht Treaty, достъпно 19.11.2020 - <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
21. European Parliament. Treaty of Amsterdam, достъпно 19.11.2020 - <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>
22. European Parliament. Treaty of Nice, достъпно 19.11.2020 - <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>
23. European Parliament. The Treaty of Lisbon, достъпно 19.11.2020 - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>
24. European Parliament. Draft treaty establishing a constitution for Europe (not ratified), достъпно 19.11.2020 - <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>
25. Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, UK, Second Edition: 2-3
26. Leibfried, S. (2005), *Policy-Making of The European Union*, Oxford University Press: 269.

# СТАР ПРОБЛЕМ В НОВ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ И РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ – КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

Иван Василев

---

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

## **Abstract**

*Corruption in Bulgaria is an old phenomenon addressed in every report of the European Commission under the Cooperation and Verification Mechanism (CVM). During the years of transition, corruption in Bulgaria became endemic and a justification for all problems in the country. It explains everything and is a cause for criticism of any government. The lack of results in the fight against corruption continues to be commented on in the first EC report on the new Rule of Law Mechanism and the EP Resolution. The need for real results has been recognized by every Bulgarian government since its accession to the EU in 2007. Bulgaria has come a long way in the fight against corruption, but the actions remain ineffective mainly due to inconsistencies in terms of institutional factors such as control, accountability, coordination, consistency and others.*

*This paper analyzes the extent to which the CVM has helped Bulgaria in tackling corruption, with particular emphasis on the European Commission's Report on the new 2020 Rule of Law Mechanism, which is a continuation of the CVM and applies to all EU Member States, as well as the Resolution of the European Parliament, which is a one-time political act and has no legal consequences for Bulgaria.*

Корупцията в България неизбежно се споменава като основен източник на проблемите в страната и често западноевропейските държави асоциират България първо именно с нея. Корупцията се превърна в универсално понятие и с нея се обясняват всички несъвършенства в



системата. Разбира се, тя не е единствената причина за състоянието на България и за това, че е най-бедната държава в Европейския съюз. И далеч корупцията не е български патент, съществува навсякъде. През годините, обаче, темата за корупцията се превърна в първа точка в дневния ред на българското общество, като за борбата с нея бяха инвестирани средства, енергия и усилия. Много политически партии през годините акцентираха върху икономическо благогенствие и усещане за справедливост посредством премахване на корупцията. Дори нямаше особен сблъсък на идеологии, стратегии или разработени мерки от страна на партиите в политическите им програми – важно беше да отбележат превенцията и противодействието на корупцията като приоритет в своите платформи, за да търсят подкрепата на избирателя. Доколко е действителен приоритет тази борба, се вижда от резултатите. Спокойно може да се твърди обаче, че антикорупционните усилия в България са провокирани именно благодарение на Европейската комисия чрез Механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Настоящият доклад има за цел да анализира до каква степен този механизъм е помогнал на страната по отношение на справянето с корупцията, като особен акцент ще се постави на Доклада на ЕК по новия Механизъм за върховенство на закона от 2020 г., който се явява продължение на МСП и се отнася за всички държави - членки на ЕС, както и Резолюцията на ЕП, защото техният анализ най-добре ще опише текущото състояние на реформите в борбата срещу корупцията в България.

Тъй като до присъединяването си в Европейския съюз през 2007 г. България не беше постигнала особен напредък в областта на съдебната реформа, борбата срещу корупцията и организираната престъпност, Европейската комисия въведе Механизма за сътрудничество и проверка. Целта му беше да подпомогнат страната в тази посока и да осигурят доброто функциониране на политиките и институциите на Европейския съюз.<sup>1</sup> Обаче още в началото липсата на воля и капацитет в законодателната, изпълнителната и съдебната власт се сблъскаха с високите обществени очаквания, произтичащи от членството на България в ЕС, и вярата, че външният мониторинг ще има дисциплиниращ ефект върху действията на българските власти. Този сблъсък на реалност и очаквания се подчертава и в доклада на ЕК за десетгодишната дейност на Механизма за сътрудничество и проверка през 2017 г.: „Досега в България броят на конкретните дела за корупция по високите етажи на властта, завършили с влезли в сила осъдителни присъди, е много ограничен, а увеличаването на броя на тези присъди е най-ясното доказателство, че борбата срещу корупцията е реален приоритет. България продължава да е сред държавите - членки на ЕС, с най-високи равнища

---

<sup>1</sup> Европейска комисия (2007), Доклад до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването.

на възприемане на корупцията и гражданите и предприятията продължават да считат корупцията за значителен проблем.<sup>2</sup> Откроява се едно много важно становище в доклада: „Като цяло напредъкът на България в борбата с корупцията е ограничен, като продължават да съществуват основни предизвикателства по отношение на институционалната и правната рамка, както и по отношение на постигането на трайни резултати.“<sup>3</sup>

Ясно личи усилието на Европейския съюз да помогне на България да си постави общи и конкретни задачи, отразяващи основните политически приоритети в борбата с корупцията и също да определи ресурсите, чрез които тези приоритети да бъдат постигнати. Проф. Орлин Борисов е на противоположното мнение – че над 10 години, откакто бившите социалистически държави бяха приети в ЕС, не им се оказва ефективна помощ, за да преодолее корупцията.<sup>4</sup> Според мен твърдението на проф. Борисов би имало абсолютна валидност, ако Европейският съюз има възможност директно да влияе във вътрешната политика на държавите членки. Разбира се, това е тясно обвързано с въпроса дали е необходима повече интеграция в ЕС или по-малко, т.е. път към федерализация или по-голяма национална независимост. С какво повече освен с експертиза, мониторинг и с призови за отчетност и прозрачност ЕС може да подпомага държавите членки в борбата с корупцията? Например, при неспазване на върховенството на закона да следват санкции. Всъщност такъв подход обяви председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен в първата си реч за състоянието на Съюза. Тя каза, че Европейската комисия ще изработва доклади за правовата държава по новия Механизъм за върховенство на закона, отнасящи се за всички страни членки, като този механизъм ще включва финансови санкции за държавите, които системно не спазват върховенството на закона.<sup>5</sup> По този начин ЕС изразява намерение, че няма да търпи неизпълнение на препоръките ѝ и че няма да се налага двоен стандарт, защото новият механизъм обхваща всички държави членки без изключение и гарантира безпристрастност, като за нарушителите ще има санкции. Тук е огромната разлика с Механизма за сътрудничество и проверка, който разчиташе единствено на волята на националните правителства, без да налага санкции при неизпълнение.

Целта на МСП като инструмент за следприсъединителна условност на ЕС за България и Румъния е да се покриват стандартите за членство

---

<sup>2</sup> Европейска комисия (2017), Доклад до Европейския парламент и Съвета по Механизма за сътрудничество и проверка.

<sup>3</sup> Пак там.

<sup>4</sup> Борисов, О. (2019), Корупцията по света и в България, стр. 97.

<sup>5</sup> Лайен, У. (2020), Първа реч „За състоянието на Съюза“ на председателя на ЕК на заседание на ЕП.

в Съюза, които по-рано не са били изпълнени. ЕК взема решение за въвеждането му през 2006 г., за да подпомогне двете държави в утвърждаването на правовата държава и също да следи напредъка по предварително зададени показатели.<sup>6</sup> Такъв механизъм не е прилаган за други страни, дори за най-новия член – Хърватия, и презумпцията му е, че условността е полезна, за да се отстранят проблемите с върховенството на закона. По своята същност механизмът разчита на политическата воля и дадени обещания за осъществяване на реформи. Т.е. ЕС прави компромис с присъединяването на България и Румъния, но с перспективата скоро да се изравнят с останалите страни членки чрез препоръките и становищата в докладите по МСП. Проблем е, че не се взема предвид по-сложната конюнктурна обстановка, историческото наследство и вътрешната динамика на процесите в двете постсоциалистически страни. Така структурната криза на следприсъединителната условност и недостатъчната ефективност на механизма като цяло са предопределени, защото докладите стъпват на очакването, че ще имат същият стимулиращ ефект за българските правителства, каквито са имали в периода преди присъединяването. Получава се точно обратното – властта в България се успокоява, като посланието ѝ е: „Вече сме пълноправни членове на ЕС. Да, имаме известни проблеми с корупцията, организираната престъпност и др., но ще ги решаваме в близко бъдеще.“ Това бъдеще се оказва по-далечно от първоначалния замисъл на МСП да постигне целите си за няколко години. От друга страна, Европейската комисия проследява следприсъединителното прилагане на условност чрез неясна логическа свързаност между определените показатели (benchmarks), без да отчита, че подобен подход би бил ефективен, при условие че проблемът на членството на България беше частичен, свързан единствено с финансови, технически и процедурни въпроси, решението на които да се осъществи чрез отделни мерки за борба с корупцията.<sup>7</sup>

В обобщителния доклад по МСП през 2017 г. се препоръчва на България да помисли за създаване на независим орган, който да извършва координация и да подпомага наблюдението в противодействието на корупцията. Такъв орган е създаден по-късно – Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) чрез сливане на няколко съществуващи вече органа (в доклада от 2020 г. по новия механизъм ЕК изразява опасения, че се създа-

---

<sup>6</sup> Показателите за корупция са два: 1. Да провежда и да докладва за професионални, безпристрастни разследвания за корупция на високо равнище (в това число да извършва и впоследствие докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имущество на високопоставени държавни длъжностни лица); 2. Да предприеме по-нататъшни мерки за превенция и противодействие на корупцията и по-специално на границите и на равнище местно управление.

<sup>7</sup> Плачкова, А. (2017), Механизъмът за сътрудничество и проверка в България и Румъния като преход от пред- към следприсъединителна условност и неговата неизбежна криза, стр. 17.

ват рискове за политическа зависимост на Комисията, щом председателят, заместник-председателят и тримата членове на КПКОНПИ се избират от Народното събрание с обикновено мнозинство)<sup>8</sup>. Друг важен акцент на ЕК е препоръката да се направи независима оценка на въздействието на националната стратегия на България за противодействие на корупцията и организираната престъпност, защото 96% от българите смятат корупцията за сериозен проблем, а за 68% от интервюираните ситуацията е останала непроменена или се е влошила.<sup>9</sup> Според ЕК ефективността на мерките спрямо корупцията следва да се анализира и по броя на завършилите с осъдителна присъда дела за корупция, като всъщност „много малко от делата за корупция по високите етажи на властта достигат до съда, като по много от тези дела съдебните процеси текат бавно, с несъразмерно голям брой оправдателни присъди“.<sup>10</sup>

Необходимо е да се направи и критичен прочит на МСП, за да се очертаят дефицитите, които новият Механизъм за върховенство на правото трябва да покрие. МСП търпи много критики заради насочеността, приложението и методологията си. В книгата на Димитров, Харалампиев, Стойчев и Тонева-Методиева „Механизмът за сътрудничество и проверка – споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства“ конкретно са отбелязани проблемните точки. В книгата се стига до извода, че „огромният брой на фрагментарни и разнопосочни препоръки, в комбинация с амбивалентни и нерядко вътрешно противоречиви оценки, правят практически невъзможно обхващането им в цялостна, последователна и еднозначно ориентирана политика на реформи, която пък освен това трябва да бъде реализирана от диференцирани и разноетажни власти“.<sup>11</sup> Прави впечатление, че в докладите по механизма има доста неизпълнени със съдържание препоръки като например „да се подобри капацитета“, „да се гарантира прозрачност“, „да се създадат механизми за контрол“ и др. – все кухи фрази, които не дават конкретни насоки за България как да се справи с корупцията. Но пък ЕК не бива да се възприема като майка, която води детето си за ръка и го дърпа в правилната посока. Да, в случая тя може да го направи един или два пъти, но когато детето – в случая България – не иска да възприеме или изобщо не достига информацията до него, подходът трябва да се промени. А

---

<sup>8</sup> Европейска комисия (2020), Доклад относно върховенството на закона. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

<sup>9</sup> Европейска комисия (2017), Доклад до Европейския парламент и Съвета по Механизма за сътрудничество и проверка с позоваване по изследване на Евробарометър № 351 от юли 2012 г.

<sup>10</sup> Пак там.

<sup>11</sup> Димитров, Г., К. Харалампиев, С. Стойчев, Л. Тонева-Методиева (2013), Механизмът за сътрудничество и проверка - споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства.

и като цяло вече толкова години на МСП започна да се гледа дори с насмешка и като на нещо обичайно, за което ще се шуми няколко дни в медиите и ще отмине, защото де юре може да се променят и синхронизират закони с европейските, но де факто положението и усещането за корупция са едни и същи. Налице е още един фактор, който влияе върху ефективността на МСП. ЕК не може да си позволи по политически причини да бъде абсолютно категорична и обективна в критичната си оценка за усилията на българските и румънски власти, особено след като те са вече членове на ЕС над десетилетие. Затова и в доклада през 2019 г. Комисията заключава, че напредъкът, постигнат от България по МСП, е достатъчен, за да изпълни ангажиментите, поети по време на присъединяването ѝ към ЕС, но България ще трябва да продължи да работи последователно по превръщането на ангажиментите в конкретно законодателство и по продължаване на изпълнението.<sup>12</sup> От една страна се казва, че напредъкът на България е достатъчен, но има и неизпълнени задачи. В своята същност МСП е политически инструмент на ЕК за провеждане на реформи от страна на българското и румънското правителство в своята правна и институционална система. Но разделението на властите и тяхната независимост не предразполага правителствата да влияят на съдебната власт и съответно да посочва виновни за корупцията.

Отклонението от общите демократични европейски ценности сред някои държави членки в последно време обаче показва, че са необходими мерки спрямо корупцията и върховенството на закона не само за тези две държави. Така постепенно Механизмът за сътрудничество и проверка отвори врата и за новия Механизъм за върховенство на закона, който да се провежда ежегодно и да служи за основа на дискусиите в ЕС, както и за да се предотврати възникването на проблеми или тяхното задълбочаване. Изглежда, че европейските институции се учат в движение и мислят нови начини за справяне с проблемите, като се отчита фактът, че корупцията е налице не само в двете наблюдавани държави по МСП, но тя се отнася с пълна сила за сочени по-рано за пример страни и затова е необходим инструментариум, който да упражнява мониторинг и върху тях. Проф. Димитров пише, че е крайно време този неефективен инструмент за подкрепа на върховенството на правото в България и Румъния да бъде заменен от друг, по-прецизен като Общоевропейския механизъм за опазване на демокрацията, върховенството на правото и основните човешки права. Още повече, че през 2019 г. Председателят на ЕК към онзи момент Жан-Клод Юнкер в последната година от мандата си заяви, че напоследък България отбеляза огромен напредък в изпълнението на препоръките на Комисията, макар все още да са налице предизвикателства, свързани с изпълне-

---

<sup>12</sup> Европейска комисия (2019). Доклад до Европейския парламент и Съвета по Механизма за сътрудничество и проверка.

нието на нужните реформи и поддържането на набраната скорост. Поради тази причина отбелязаният конкретно от България напредък понастоящем е достатъчен, за да се препоръча отпадането на МСП и използването на нови механизми за мониторинг на национално равнище и на равнището на ЕС.

В края на септември 2020 г. ЕК представи доклада по новия Механизъм за върховенството на закона във всички държави - членки на ЕС. Смята се, че именно това е загатнатият от Юнкер нов механизъм. В периода от неговото изказване през 2019 г. до новия доклад българската власт приемаше, че МСП де факто е отпаднал, но неговото приключване единствено не е формализирано, тъй като просто е налице съвпадение с новия мандат на ЕК и периода на пандемията – „де факто ние нямаме механизъм, нямаме мисии, нямаме доклади, ние не изпращаме информация“.<sup>13</sup> Темата за това дали е отпаднал МСП стана повод за вътрешнополитически спорове между управляващи и опозиция. Заместник-председателят на Европейската комисия (с ресор „Ценности и прозрачност“) Вера Юрова в деня, когато бяха представени докладите на ЕК по новия механизъм, заяви, че всъщност МСП не е приключил все още. Оказа се, че за България ще продължи да важи МСП, защото по него предстои още много работа, която правителството трябва да свърши, преди той да бъде вдигнат. Идеята е да се провежда паралелно с новия Механизъм за върховенство на закона в страните членки, докато в един етап не премине изцяло към него. На конкретния въпрос очаква ли се нов доклад по МСП еврокомисар Вера Юрова отговаря, че зависи от това как България се справя с препоръките.<sup>14</sup> Изказването ѝ рязко контрастира с това на еврокомисар Валдис Домбровскис (с ресор „Икономика в интерес на хората“) няколко месеца по-рано: „Нека бъдем ясни – пак казвам, миналогодишният доклад по МСП определя, че всички изисквания са изпълнени. Това означава, че Европейската комисия в момента не изготвя нов доклад за България по механизма за сътрудничество и проверка. Това не се е променило и тук няма нищо ново.“<sup>15</sup> Проследяването на тези изказвания е важно, защото показва липсата на единомислие в рамките на ЕК и също липсата на твърда позиция дали МСП продължава, или не. Видно е, че неопределеността за крайното решение по МСП отразява умората от наблюдението към България и Румъния. В докладите досега се констатираха институционалните пропуски в борбата с корупцията и че е нужна необратимост на реформите като условие за отпадането на механизма. Дори в последния доклад, в който се препоръчваше отпадане на МСП, нямаше

<sup>13</sup> Юнкер, Ж.-Кл. (2019), Обръщение по Доклада за механизма за сътрудничество и проверка за България.

<sup>14</sup> Юрова, В. (2020), Изказване пред БНТ след представяне на Доклада по новия Механизъм за върховенство на закона.

<sup>15</sup> Пак там.

констатации, че е налице необратимост в реформите. Така остава въпросът дали България е постигнала напредъка, който се изискваше от нея, и ако не е, ще продължи ли механизъмът. Много е вероятно ЕК в лицето на еврокомисар Вера Юрова да използва липсата на официално решение за приключване на Механизма за сътрудничество и проверка като инструмент за подтикване на българските власти да започнат реформи в съответните сфери. По същество, ако двата механизма продължат паралелно, това би означавало, че ЕК налага двоен стандарт. Впрочем ЕК го налагаше чрез МСП, защото обхващаше само две държави. Не е правилно за едни страни с проблеми с върховенството на закона да се прилагат два доклада, а за други със сходни проблеми – един доклад. Мисля, че европейските институции го осъзнават и в един момент МСП ще отпадне след гласуване в ЕП и Съвета на ЕС, докато обявеният нов Механизъм за върховенство на закона ще остане единствено валиден. Най-логичното решение е точно това. Дилемата пред ЕК е, че от една страна иска да спре МСП с дговода, че България и Румъния са постигнали резултатите от следприсъединителната условност, но същевременно не може да се заяви, че двете държави вече нямат проблемите, описвани в докладите досега.

Компромисно решение пред дилемата на ЕК е да се използва вече само новият Механизъм за върховенството на закона. В своята същност той няма да се различава от предишния механизъм, като отново ще отчита положителните и отрицателните тенденции и практики в борбата с корупцията, и ще дава препоръки за по-ефективни действия. Като цяло той ще има превантивен характер по отношение на възникване на проблеми с върховенство на закона и влошаването им. В таблицата долу са резюмирани актуалните тенденции и практики конкретно за корупцията, описани в Доклада за върховенството на закона за 2020 г.

**Таблица: Тенденции и практики в борбата с корупцията**

Положителни тенденции и практики в борбата с корупцията	Отрицателни тенденции и практики в борбата с корупцията
През 2017 г. и 2018 г. България проведе цялостна реформа на своята правна и институционална уредба за борба с корупцията. Реформата доведе до подобряване на сътрудничеството между съответните органи и също до създаване на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), която има широки правомощия.	Наблюдава се много ниско равнище на обществено доверие в институциите за борба с корупцията. Избухналите през лятото на 2020 г. протести свидетелстват за недоволство сред обществото от липсата на напредък по отношение на ефективната борба с корупцията.

<p>През първата половина на 2020 г. са започнати редица разследвания на високо равнище, като по голяма част от тях са повдигнати обвинения. Статистиката за разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления показва, че през 2019 г. 486 обвиняеми лица са били изправени пред съд по обвинения в корупция (508 през 2018 г., 582 през 2017 г. и 614 през 2016 г.).</p>	<p>Необходимо е да бъдат постигнати стабилни резултати по отношение на окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. За пример е даден скандалът, известен като „Апартаментгейт“, довел до оставката на редица високопоставени служители, включително на бившия председател на КПКОНПИ, като впоследствие Комисията не откри доказателства за конфликт на интереси и съответно нямаше повдигнати обвинения и осъдени.</p>
<p>Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията предвижда разширяването на правомощията на инспекторатите и антикорупционно обучение за служителите в държавната администрация.</p>	<p>От полза би била по-добра и ефективна комуникация във връзка с изготвянето и изпълнението на Националната стратегия за борба с корупцията. Важно е органите да разполагат с достатъчно ресурси, за да могат да се борят ефективно с корупцията.</p>
<p>Законодателните изменения през годините засилиха ролята и функциите на Главния инспекторат и на инспекторатите в министерствата. Инспекторатите правят оценка на корупционния риск и предлагат мерки за ограничаването му.</p>	<p>Лобирането все още не е уредено със закон. Липсва конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контактите между публичните служители и лобистите.</p>
<p>Със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество са въведени мерки за осигуряване на защита на лицата, подали сигнал за нарушение, и за насърчаване на подаването на сигнали за корупция.</p>	<p>Уебсайтът на Националния съвет по антикорупционни политики не предоставя функционален достъп до информация във връзка с настоящите членове на Съвета или неговите дейности, включително заседанията или обсъжданията му.</p>
<p>КПКОНПИ отбелязва подобреното сътрудничество с други държавни институции посредством автоматичния електронен обмен на информация.</p>	<p>Българският институт за правни инициативи посочи като евентуална слабост на действащия режим за сигнали срещу корупцията в КПКОНПИ, че той не допуска подаването на анонимни такива.</p>
<p>През 2012 г. България въведе гражданско производство за отнемане на незаконно придобито имущество. Процедурата започва по инициатива на Комисията за противодействие на корупцията, когато дадено лице бъде обвинено в престъпления, посочени в антикорупционното законодателство.</p>	<p>Последният годишен доклад за дейността на КПКОНПИ показва, че има незаети 100 щатни бройки от обща щатна численост от 477 служители (което се равнява на повече от 20 %). Това би могло да окаже потенциално въздействие върху ефективността на Комисията за противодействие на корупцията.</p>

*Източник: Доклад за върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в България.*



Докладът относно върховенството на закона обхваща още три съгла освен уредбата за борба с корупцията – националните правосъдни системи, плурализма и свободата на медиите и други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимноограничаване на властите. Може да се обобщи, че критиките конкретно към България по отношение на борбата с корупцията се насочват основно към липсата на присъди по дела за корупция, включително такива за корупцията по високите етажи на властта. Резултатът от тази липса се отразява в ниска степен на обществено доверие спрямо отговорните институции. Когато институционалната рамка за противодействие на корупцията е синхронизирана с препоръките на ЕС, се очаква да има осъдени за корупция лица. В крайна сметка това е крайният резултат в процеса на борба с корупцията и ЕК нееднократно го е отбелязвала в докладите си. Такива в България сред политиките няма и това рефлектира върху обществено недоволство. Голяма част от делата за корупция изобщо не стигат до съда, а други се прекратяват още на фаза разследване, тъй като машината за размишване на отговорност е добре смазана, т.е. колективните органи позволяват невъзможността за персонифициране на отговорността. ЕК трябва да концентрира усилията си по Механизма за върховенство на закона в това отношение – да дава конкретни указания, да посочва проблеми, да търси отговорност и при неспазване – да санкционира. Най-важната последица от докладите по новия механизъм е заявеното намерение на председателя на Еврокомисията Урсула фон дер Лайен, че ще обвърже отпусканите средства по европейските фондове със спазването на върховенството на закона в държавите – членки на ЕС. Но това трябва да се направи съдържателно с контрол по европейските проекти, а не просто формално с отчитане, че например България е най-корумпираната държава в ЕС.

Новият доклад по Механизма за върховенството на закона беше последван и от Резолюция на Европейския парламент относно принципите на правовата държава и основните права в България, приета на 8 октомври 2020 г. За пръв път дебати в ЕП са последвани от резолюция за България. Разбираемо приемането ѝ беше предшествано от спорове между български евродепутати с размяна на нападки и обвинения помежду им. Налице е борба на интерпретации дали резолюцията дава своята подкрепа на протестите срещу правителството в България, но трябва да се отбележи, че приемането ѝ няма юридически последици за страната и е изцяло политически акт от страна на европейските депутати. Темата за корупцията в България е сериозно засегната в резолюцията, като разширява до известна степен написаното в доклада на ЕК. Например, ЕП изтъква „основания за загриженост относно ефективността на разследването, преследването и постановяването на присъди за корупция по високите етажи на властта в България“ и също „необходимостта от провеждане на сериозни, независими и ак-

тивни разследвания и постигане на резултати в борбата с корупцията<sup>16</sup>. Освен това Резолюцията обвързва корупцията, институционалната неефективност и липсата на отчетност и ги характеризира като „широко разпространени проблеми в съдебната система, довели до ниско обществено доверие в нея поради впечатлението, че магистратите са податливи на политически натиск и няма равнопоставеност при раздаването на правосъдие“<sup>17</sup>. Като цяло в резолюцията се отличават предимно дефицити в постигнатите резултати и критични заключения за върховенството на закона, които се омаловажат от управляващите и оценяват високо от опозицията в България. Дори приетата резолюция да няма юридическа стойност, тя все пак трябва да бъде взета под внимание от българските институции и да не се възприема единствено като политически акт за компрометиране на имиджа на страната. Тя обаче остава на заден план в сравнение с Механизма за върховенство на закона, който има далеч по-голям обхват и цели.

Несъмнено голям тласък на антикорупционните усилия в България даде Европейската комисия чрез Механизма за сътрудничество и проверка и съпътстващите го мониторингови доклади. Чрез ежегодния характер на доклада по МСП борбата с корупцията се превърна в първа точка в дневния ред на българското общество. Очевидно обявеният нов механизъм на ЕК се явява продължение на МСП и вече той ще дава оценки за постигнатите резултати по върховенството на закона в България. Такъв мониторинг е необходим за страната, за да се гарантира напредък и да оказва ползотворен натиск върху ефективното прилагане на антикорупционните реформи. От друга страна, не бива да се разчита единствено на ЕС да реши системните проблеми с корупцията в България, тъй като той задава само нормативната рамка, чисто организационно обаче реформите трябва да се прилагат от българските власти. Новият Механизъм за върховенство на закона не трябва да си поставя за цел постигане само на формални критерии (създаване на законодателство и специализирани институции за противодействие на корупцията), а чрез индикатори да следи за прилаганите политики. Това и обвързването му със санкции ще го отличава от МСП и вероятно ще го направи по-резултатен.

#### **Използвани източници:**

1. Борисов, О. (2019), *Корупцията по света и в България*, Хелиопол, София.
2. Димитров, Г. (2018), *Успя ли Механизмът за сътрудничество и проверка да въздейства върху България и Румъния?*, „Жан Моне“.

---

<sup>16</sup> Домбровскис, В. (2020). Отговор на въпрос пред БНР относно доклада по Европейския семестър.

<sup>17</sup> Пак там.

3. Димитров, Г., К. Харалампиев, С. Стойчев, Л. Тонева-Методиева (2013), *Механизмът за сътрудничество и проверка – споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства*, УИ СУ „Св. Климент Охридски“, София.
4. Домбровски, В. (2020), *Отговор на въпрос пред БНР относно доклада по Европейския семестър*.
5. Европейска комисия (2007), *Доклад до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването*, Брюксел.
6. Европейска комисия (2017), *Доклад до Европейския парламент и Съвета по Механизма за сътрудничество и проверка*, Брюксел.
7. Европейска комисия (2017), *Доклад до Европейския парламент и Съвета по Механизма за сътрудничество и проверка с позоваване по изследване на Евробарометър № 351 от юли 2012 г.*
8. Европейска комисия (2019), *Доклад до Европейския парламент и Съвета по Механизма за сътрудничество и проверка*, Брюксел.
9. Европейска комисия (2020), *Доклад относно върховенството на закона. Глави по държава: ситуация в областта на върховенството на закона в България*, Брюксел.
10. Европейски парламент (2020), *Резолюция относно принципите на правовата държава и основните права в България*, Брюксел.
11. Захариева, Ек. (2020), *Отговор на въпрос в НС на Република България*, София.
12. Лайен, У. (2020), *Първа реч „За състоянието на Съюза“ на председателя на ЕК на заседание на ЕП*.
13. Плачкова, А. (2017), *Механизмът за сътрудничество и проверка в България и Румъния като преход от пред- към следприсъединителна условност и неговата неизбежна криза*, Сборник от доклади, СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“.
14. Юнкер, Ж.-Кл. (2019), *Обръщение по Доклада за механизма за сътрудничество и проверка за България*, Страница на ЕК.
15. Юрова, В. (2020), *Изказване пред БНТ след представяне на Доклада по новия Механизъм за върховенство на закона*, Брюксел.

# ГЛОБАЛНИТЕ КРИЗИ И ТЕХНИЯТ ОТПЕЧАТЪК ВЪРХУ ЕВРОТО

Славея Василева

---

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

## **Abstract**

*The process of the EMU deepening has become a mandatory part of the EU agenda. The 2008 global economic and financial crisis has severely tested the solidarity and resilience of the euro area. Many initiatives have been gradually developed over the years, namely as a result of the global challenges. However, continued efforts are required in order to achieve a more resilient economic and monetary union. This need is especially exacerbated in times of crisis and similar initiatives in the current COVID-19 pandemic have not been delayed. The difference this time is that there are some prerequisites for the change of this crisis-driven approach.*

През юни 2012 г., когато в резултат на икономическата и финансова криза сътресенията в еврозоната бяха взели превес в новините за европейския дневен ред, Марио Драги, председателят на Европейската централна банка (ЕЦБ), излезе с категоричното твърдение, че ЕЦБ ще направи всичко необходимо, за да запази стабилността на общата европейска валута и че то ще бъде достатъчно.<sup>1</sup> Като резултат, само това изречение сякаш беше повече от достатъчно, за да стабилизира еврото. Осем години по-късно, в контекста на възникналата в резултат на пандемията COVID-19 криза, настоящият председател на ЕЦБ, Кристин Лагард, като че ли препотвърди или напомни за тази готовност, заявявайки, че „ЕЦБ ще направи всичко необходимо в рамките на своя мандат“<sup>2</sup>. В допълнение на това, в своя публикация в социалната мрежа *Twitter* по повод оповестяването на информацията от ЕЦБ за новата временна програма за закупуване на активи в условията на извънредна ситуация, причинена от пандемия, тя изрази и решителна готовност

---

<sup>1</sup> Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26.11.2012.

<sup>2</sup> Press conference of Christine Lagarde, President of the ECB, Luis de Guindos, Vice-President of the ECB, Frankfurt am Main, 04.06.2020

да бъде използван целият потенциал на инструментариума на ЕЦБ в рамките на мандата на банката.<sup>3</sup> Историята на Икономическия и паричен съюз (ИПС) на ЕС обаче показва, че потенциал за реформи винаги е имало, но те често се препъват в готовността на държавите членки за засилване на интеграционния проект и в други области, които биха укрепили паричния съюз, като икономически, фискален, финансов и политически съюз. При определени обстоятелства такава готовност набира необходимата подкрепа, като сериозен катализатор за промени се оказват именно глобалните кризи.

Когато през 2007 - 2008 г. глобалната икономическа и финансова криза застига европейския континент, еврозоната се оказва неподготвена да отговори на възникналите сътресения и това подкопа в значителна степен конкурентоспособността на еврото в международен план.<sup>4</sup> Икономическата и финансова криза прерасна постепенно в дългова и дори в криза на доверието, както по отношение на Икономическия и паричен съюз на ЕС, така и относно развитието на отделните държави - членки на ЕС. Изразената солидарност между държавите от еврозоната бе ключова за преодоляването на кризисния период, но не и панацея на дългоотлагателните проблеми. Въпросите, свързани с макроикономическите дисбаланси, както и значителният частен и публичен дълг на страните се обостриха с настъпването на кризата, намеквайки за хронични проблеми с дисциплината в някои от държавите. Усилията на т.нар. „Тройка“ (Европейската комисия, Европейската централна банка и Международния валутен фонд), заедно със солидарността между държавите - членки на ЕС, бяха ключови за оздравяването на икономиката на Гърция, но и за възвръщането авторитета на Съюза като цяло и способността на еврозоната в частност за справяне с кризисни ситуации и гарантиране на стабилността на еврото не само в европейски, но и световен мащаб. Като израз на тази солидарност, Германия от своя страна направи значителни компромиси за подпомагане на Гърция в усилията по овладяване на държавния ѝ дълг, който като айсберг се оказа по-дълбок от това, за което подсказваше на повърхността. По този начин кризата в еврозоната и опасността от настъпването на домино ефект от „екзити“ – Грекзит, Италекзит, Фрекзит или Финекзит<sup>5</sup> бяха преодоляни, но оставиха в наследство това недоверие между държавите и създадоха предпоставки за повдигането на въпроси относно оптимизиране на функционирането на еврозоната, в т.ч. в посока въвеждане на северно и южно евро, което би позволило повече интеграция сред държавите, които желаят това, спрямо тези, които не са достигнали подобен етап.<sup>6</sup> Сянката на тези негативни сценарии за разпа-

<sup>3</sup> European Central Bank (2020), *Our response to the coronavirus pandemic*.

<sup>4</sup> Симеонов, К. (2017), *Същност и история на паричните съюзи*, изд. къща „Минерва“, София.

<sup>5</sup> Симеонов, К. (2018), *Грекзит ли - не, благодаря*, архив от анализи на „Жан Моне“ Център за високи постижения към катедра „Европеистика“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

<sup>6</sup> За повече информация виж: Joseph Stiglitz (2016), *The euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W. W. Norton & Company, 2016.

дане или разделяне на еврозоната продължаваше да нагнетява острата необходимост от предприемането на реформи в ИПС на ЕС, а тази необходимост само се обостря с присъединяването на нови и различни държави.

Всички тези обстоятелства довеждат през 2012 г. до първите стратегически документи в тази насока, а именно – Докладите на четиримата председатели на Европейския съвет, Европейската комисия, Еврогрупата и Европейската централна банка. Предложените в докладите мерки са разпределени в четири стълба (изграждането на интегрирана финансова рамка, интегрирана бюджетна рамка, интегрирана рамка на икономическа политика и подобряване на демократичната легитимност и отчетност) и поставят за цел изграждането на истински икономически и паричен съюз на ЕС чрез допълване на постигнатото до момента в паричния съюз на ЕС, така че държавите членки да могат да се възползват от всички предимства на еврото, като същевременно един такъв устойчив съюз би противостоял на външните за държавите шокове и би запазил влиянието на Европа на глобалната сцена.<sup>7</sup> Сред приоритетите в доклада в рамките на тези четири стълба са: изграждането на банков съюз в еврозоната, вкл. на единен надзорен механизъм и единен механизъм за реструктуриране, подобряване устойчивостта на бюджетните политики, разгръщане на възможността за допълнително заемане на средства в случай на необходимост, подобряване на координацията на икономическите политики на държавите в рамките на Европейския семестър и всичко това чрез увеличаване на отчетността пред Европейския парламент и националните парламенти на държавите от еврозоната.

С Резолюция от 20 ноември 2012 г. Европейският парламент от своя страна отправя препоръки до Европейската комисия, с които заявява желание да бъде по-категорично включен в процесите на доизграждане на ИПС на ЕС.<sup>8</sup> Въпреки участието на Европейската комисия в докладите на четиримата председатели, тя на свой ред публикува на 28 ноември 2012 г. „Подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз“.<sup>9</sup> В този документ Комисията отива дори по-далеч в приоритетите си за доизграждането на ИПС, като застъпва идея като: възможност за емитиране на дългови ценни книжа в еврозоната (идея, която от самото начало среща сериозен отпор от страна на

<sup>7</sup> European Council (2012), *Towards a genuine Economic and Monetary Union*. Herman Van Rompuy, President of the European Council. In close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, Mario Draghi, President of the European Central Bank, 05.12.2012.

<sup>8</sup> Европейски парламент (2012), *Към постигане на действителен Икономически и паричен съюз*, Резолюция на Европейския парламент от 20 ноември 2012 г., съдържаща препоръки към Комисията относно доклада на председателите на Европейския съвет, на Европейската комисия, на Европейската централна банка и на Еврогрупата.

<sup>9</sup> European Commission (2012), *A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*, 28.11.2012.

Германия), създаване на Европейски фонд за обратно изкупуване на дълг и др., включително и препоръки за необходимите промени в учредителните договори. Част от тези идеи намират необходимата политическа подкрепа, но други са възприемани като твърде амбициозни.

Следващият такъв стратегически документ с изключително важно значение по отношение изграждането на ИПС на ЕС е Докладът на петимата председатели от 2015 г., носещ наименованието „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“<sup>10</sup>. С оглед на поставените приоритети, той се оказва по-амбициозен от доклада на четиримата председатели, но не толкова амбициозен спрямо идеите на Европейската комисия, представени в нейния „Погробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз“, като новият елемент тук е участието и на председателя на Европейския парламент. Докладът предлага доизграждането на четирите съюза (икономически, финансов, фискален и политически съюз), надграждайки четирите стълба с приоритети за задълбочаване на интеграцията в ИПС на ЕС, представени в предишния доклад. Съгласно доклада на петимата председатели, поставените цели следва да бъдат изпълнени в периода до 2025 г., като напредъкът бъде преразгледан през 2017 г. В тази връзка, през 2017 г. председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер представи Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз, който основавайки се на идеите в доклада на петимата председатели, поставя фокус върху дебата относно визията на икономическия и паричен съюз. Този документ обобщава мерките в три ключови области: постигане на по-интегриран икономически и фискален съюз, действителен финансов съюз и въвеждане на демократична отчетност на институциите на еврозоната.<sup>11</sup>

Така дебатът за един „истински“, „задълбочен“ или „завършен“ ИПС на ЕС постепенно стана неизменна част от дневния ред на ЕС. За някои инициативи глобалната криза се оказа достатъчен подтик за реализиране на предложените мерки, докато за други, въпреки тяхното препотвърждаване в стратегическите документи за реформи, все още няма достатъчна политическа подкрепа. Въпреки това, реформите в отговор на глобалната икономическа и финансова криза имат съществен принос за по-голямата устойчивост на еврозоата днес. Освен това, впечатление прави, че този път, в контекста на кризата, породена от пандемията COVID-19, подходът на ЕЦБ не е изчакващ развоя на кризата сред държавите, а напротив – от самото начало банката излезе с твърдението, че ще направи всичко необходимо в рамките на своя мандат, за да смекчи въздействието на пандемията върху еврозоната. Така

<sup>10</sup> European Commission (2015), *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22.06.2015.

<sup>11</sup> Европейска комисия (2017), *Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз*, 31.05.2017.

само за няколко месеца и от самото начало на кризата ЕЦБ излезе с предложения за редица мерки за запазване стабилността на еврозоната и смекчаване на негативните последици за домакинствата и бизнеса, установявайки сътрудничество с банките. Ключово в тази насока е изказването на Андреа Енрия, председател на Надзорния съвет на ЕЦБ, 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.“<sup>12</sup> Въведените до момента мерки от страна на ЕЦБ могат да бъдат обобщени до следните:

- Намаляване на разходите за заеми и увеличаване на кредитирането в еврозоната с цел подпомагане на гражданите, бизнеса и правителствата в достъпа им до необходими ресурси. За постигане на тази цел ЕЦБ създаде нова временна програма за закупуване на активи в условията на извънредна ситуация, причинена от пандемия, на обща стойност към настоящия момент от 1 350 млрд. евро.
- Запазване на ниски лихвени проценти, с цел гарантиране на ниски нива на свързаните със заемите разходи. Ниските лихвени ставки ще ограничат разходите и ще насърчат инвестициите на домакинствата и бизнеса.
- Подпомагане достъпа до кредитиране за домакинствата и предприятията чрез предоставяне на дългосрочни заеми за банките и временно разширяване на списъка с активи, които банките могат да използват като обезпечение по линия на един от нестандартните инструменти на паричната политика на ЕЦБ, а именно целеви операции по дългосрочно рефинансиране. Това ще осигури равнища на инфлацията под, но близо до 2% в средносрочен план.
- Смекчаване на изискванията по отношение на надзора на банките относно размера на средствата, които трябва да държат като буфер и предоставяне на повече гъвкавост по отношение на сроковете и процедурите за надзор, така че банките да съсредоточат усилията си в поддържане устойчивостта на тяхната жизненоважна роля на заемодатели в този извънредно труден момент;
- Насърчаване на международното сътрудничество за осигуряване на финансова стабилност чрез поддържане на валутни суап линии с централните банки на държави от ЕС. Такива суап линии са осигурени включително за държави като Дания, България и Хърватия.

Навременните и решителни действия на ЕЦБ, обаче, не срещнаха еднаква реакция сред държавите членки. Подходът на ЕЦБ е удовлетворяващ за някои страни, като например за деветте<sup>13</sup> от деветнадесетте държави от еврозоната, които на 25 март 2020 г. адресираха

<sup>12</sup> European Central Bank (2020), Our response to the coronavirus pandemic.

<sup>13</sup> Подписалите писмото държави са Франция, Италия, Испания, Португалия, Ирландия, Люксембург, Словения, Белгия и Гърция.



съвместно писмо до председателя на Европейския съвет Шарл Мишел, призовавайки за общ дългов инструмент. Но сериозен отпор на тази идея бе проявен от страна на някои северни страни като Германия и Нидерландия, които не веднъж са се обявявали против емитирането на общ дълг, който би представлявал споделено допълнително финансово бреме. Това противопоставяне между държавите за пореден път постави на тест солидарността и доверието, които бяха значително накарнени в рамките на кризата в еврозоната в периода след 2008 г.

Освен инициативите за справяне с негативните последици от пандемията, ЕЦБ прояви и решителност в интеграционния дебат за разширяване и едновременно с това за задълбочаване на еврозоната. По отношение на разширяването, въпреки всички предизвикателства, еврозоната се оказа готова да приеме България и Хърватия във Валутно-обменния механизъм II и банковия съюз през 2020 г. Това допълнително вдъхна увереност за устойчивостта на еврото и непрекъснатост в развитието на еврозоната, засилвайки ролята ѝ на притегателен и стабилизиращ фактор, особено в кризисни периоди.

По отношение на задълбочаването на интеграцията, ЕЦБ демонстрира, че въпреки сериозните негативни последици от пандемията на Стария континент, европейската валута не губи своя устрем да се конкурира и с другите водещи валути на международната сцена. Пандемията допълнително подсили усилията на централните банки по целия свят за разработване на дигитални версии на своите валути. Базираната във Франкфурт институция даде сериозна заявка, че този път отпечатъкът от кризата върху еврото няма да бъде неговата загуба на конкурентоспособност, до което беше довела предишната глобална икономическа и финансова криза, а конкурентен натиск за скоростно въвеждане на дигитални валути на централните банки не липсва. По този повод Кристин Лагард заяви, че по отношение на еврото, това ще се случи, едва когато бъдат осигурени всички гаранции: „Не се надпреварваме да бъдем първи. Напредваме усърдно, не неблагоприятно. Ще бъдем предпазливи.“<sup>14</sup> Тук ролята на Кристин Лагард и нейният професионален опит в рамките на МВФ може да се окаже решаващ в усилията по затвърждаването на еврото в световен мащаб. Единното представителството на еврозоната в МВФ продължава да бъде един от все още нереализираните приоритети<sup>15</sup>, но в рамките на мандата ѝ можем да се надяваме на напредък в тази насока.

Въпреки сериозните предизвикателства, които глобалните кризи отправят към еврото, трайният им отпечатък се оказва подпомагащ за

<sup>14</sup> Bloomberg, Weber, A. *Lagarde says her 'hunch' is that ECB will adopt digital currency*, 12.11.2020.

<sup>15</sup> Европейска централна банка (2016), *Становище на Европейската централна банка от 6 април 2016 г. 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)*.

процесите на задълбочаване на ИПС на ЕС, а опитът от пандемията COVID-19 може да се окаже ключов за трайното установяване на един нов подход на действително разгръщане на пълния потенциал на ИПС на ЕС и затвърждаване мястото на еврото на глобалната сцена – може би моментът е на зрял и това ще бъде новото нормално в европейския дневен ред.

### **Използвани източници**

1. Симеонов, К. (2017), *Същност и история на паричните съюзи*, издателска къща „Минерва“, София.
2. Симеонов, К. (2018), *Грекут ли - не, благодаря*, архив от анализи на „Жан Моне“ Център за високи постижения към катедра „Европеистика“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.
3. Joseph Stiglitz (2016), *The euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W. W. Norton&Company, 2016.
4. 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)*.
5. Европейска комисия (2017), *Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз*, 31.05.2017.
6. Европейски парламент (2012), *Към постигане на действителен Икономически и паричен съюз*, Резолюция на Европейския парламент от 20 ноември 2012 г., съдържаща препоръки към Комисията относно доклада на председателите на Европейския съвет, на Европейската комисия, на Европейската централна банка и на Еврогрупата.
7. European Council (2012), *Towards a genuine Economic and Monetary Union*. Herman Van Rompuy, President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, Mario Draghi, President of the European Central Bank, 05.12.2012.
8. European Commission (2012), *A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*, 28.11.2012.
9. European Commission (2015), *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22.06.2015.
10. European Central Bank (2020), *Our response to the coronavirus pandemic*.
11. Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26.11.2012.
12. Press conference of Christine Lagarde, President of the ECB, Luis de Guindos, Vice-President of the ECB, Frankfurt am Main, 04.06.2020.
13. Bloomberg, Weber, A. *Lagarde says her 'hunch' is that ECB will adopt digital currency*, 12.11.2020.

# ПОЛИТИЧЕСКИ PR – СЪЩНОСТ И ТЕНДЕНЦИИ

Ивелина Боевска

---

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

## **Abstract**

*This article presents some theoretical models and predominant paradigms in the field of political PR, as well as the main trends and approaches in a modern context. The article also looks at the use of PR in politics and its application as a political tool for convincing. The study covers an important period in the development of political communication, which coincides with great technological progress. The terminology identification and analysis performed by the political PR allow an evaluation of the scientific debate results as well as drawing conclusions about the peculiarities, progress and developmental prospects of this discipline in Bulgaria and the world.*

## **Въведение**

Категоризирането на PR<sup>1</sup> все още е полемична тема, предвид „липсата на обособен собствен понятиенно-категориален инструментариум“, което „обрича PR да бъде все още социална дейност вместо наука“<sup>2</sup>, според мнението на българския изследовател Венцеслав Бондиков. Той смята, че теориите за PR могат да се разделят на основата на няколко типа схващания и експликации. На първо място, като наука и (или) изкуство. Терминологичната идентификация на PR може да се обедини и около вид управленска дейност и дори да се сведе до специфичен вид социална технология. Четвъртата група верифицира PR като комуникационна технология.

---

<sup>1</sup> Изследването използва съкращението PR за английския термин „public relations“.

<sup>2</sup> Бондиков, В. (2017), Какво е PR - наука и (или) изкуство? Първа част. В: *Newmedia21.eu. Месуите на 21 век: Онлайн издание за изследвания, анализи, критика* [онлайн]. [Прегледан на 15 ноември 2020]. Достъпно от: <https://www.newmedia21.eu/izsledvaniq/kakvo-e-pr-nauka-i-ili-izkustvo-parvachast/>

Теоретичните модели и доминиращи парадигми по отношение на PR доказват значението на дисциплината в полето на социалните науки. Въпреки сериозния теоретичен фундамент обаче, абсолютна истина по отношение на PR все още не се установява, което създава възможността за авторска таксономия и собствено концептуализиране извън еkleктична рамка.

Анализирайки същината на PR, особено когато става въпрос за употребата му в сферата на политиката, следва да се постави акцент върху две основни направления – от една страна PR практики, осъществявани от страна на правителството, и от друга – от неправителствени организации, представители на лобистки фирми и интереси, като тези комуникации се осъществяват в контекста на политическия процес.<sup>3</sup>

Една от основните функции на PR е да обединява „хетерогенния гемос“, като му предоставя „достатъчно широк набор от общи преживявания“ и „възможност за непреднамерено и неочаквано запознаване с различни позиции“<sup>4</sup>.

„Създаването и имплементирането на PR стратегии е интегрална част от дейностите, извършвани от PR практиците“.<sup>5</sup> „Технологията“ на PR, обаче, продължава да е на кръстопът в една нескончаема панорамна обиколка из гебрите на научното познание. Изхождайки от този довод, а и въз основа на внимателен поглед върху актуалната комуникационна среда се извежда работната хипотеза на изследването, според която PR днес е изправен пред необходимостта от сериозни промени, за да бъде сред най-ефективните комуникационни инструменти в политиката.

## Историческа ретроспекция

Изучаването на политическия PR се базира на познания и наблюдения на политическата комуникация и цялостното комуникационно и технологично развитие по света. Сложността и комплексността на практиката PR изисква по-дълбочинен изследователски поглед поне столетие назад във времето, насочен и отвъд терминологичната идентификация на понятието.

<sup>3</sup> Стоянов, Р. (2013), *Съществува ли „Политически PR?“* [онлайн]. [Прегледан на 8 ноември 2020]. Достъпно от : [http://ebox.nbu.bg/ssc13/view\\_lesson.php?id=15](http://ebox.nbu.bg/ssc13/view_lesson.php?id=15)

<sup>4</sup> Дичев, И., О. Спасов (2011), *Нови медии - нови мобилизации*. София: Институт Отворено общество, с.263 - 264.

<sup>5</sup> Марков, Ст. (2013), PR стратегиите - мултипарадигматична теоретична критика на една практическа проблематика. В: *Медии и обществени комуникации* [онлайн], Изд. УНСС, Алма комуникация, №17. [Прегледан на 8 ноември 2020]. Достъпно от: <http://media-journal.info/index.php?р=item&aid=236>

Според Маршал Маклуън развитието на комуникациите е белязано от няколко етапа, обозначени от него като „цивилизации“ - „Цивилизацията на устното слово“, „Цивилизацията на типографската мисъл“, наречена още „Цивилизация на Гутенберга“, и „Цивилизацията на образа“, в резултат на появата на киното, телевизията и радиото. В края на ХХ век се създава настоящата „Дигитална цивилизация“, породена от дигиталната технологична революция.

Слободан Милачич е категоричен, че „това, което е типично за големите политически поврати, откриваме и в технологичната област“<sup>6</sup>. Посочвайки, че без да цели да изпадна в крайностите на технологичния (материалистическия) или политическия (волунтаристическия) детерминизъм, той смята за основателно да се поддържа идеята за „показателно или предпочитано взаимодействие между някои технологии на комуникацията и някои форми или някои типове политически режими“<sup>7</sup> и посочва пример с класическата парламентарна демокрация, която съответства на книгопечатането и вестникарството. По неговото мнение радиото и телевизията „съпътстват или фаворизират това, което от Четвъртата или Петата френска република насам се нарича „управление на мнението“ или поне превръщане на политическото мнение в първостепенен фактор на демократичния живот“<sup>8</sup>. Там водещото място на политическата сцена е отредено на представителите на гражданското общество, профсъюзите и другите формации и колективни прояви.

PR е свързан с политическото още от зората на употребата на понятието. Един от първите, употребили словосъчетанието, е президентът Томас Джеферсън. Публицистът на президента Кливланд – Паркър, е основната фигура в първите опити за политически PR.

Историческата ретроспекция показва, че корените на политическия PR се търсят в партийната пропаганда, посредством нейното институционализирано използване от президента Удроу Уилсън през 1917 г. Уилсън създава комитет за публична информация с две секции – пропаганда вътре в страната и с дейност извън Америка. Уолтър Липман има особени заслуги в проблематиката в класическия си трактат „Обществено мнение“.

Едуард Бернайс, „бащата на PR“, казва за пропагандата: „Когато гождо в САЩ, реших, че щом можете да употребявате пропаганда за целите на войната, то можете да я употребявате и за целите на мира.“

---

<sup>6</sup> Милачич, Сл. (2013), Е-демократията под въпрос. В: *Дигиталният гражданин*. София: НБУ, с.176.

<sup>7</sup> Пак там, с. 176.

<sup>8</sup> Пак там, с. 177.

И само защото пропаганда е лоша гума заради употребата ѝ от германците, ние решихме да намерим други гуми и така намерихме гумите Съвет по Пъблик Рилейшънс“<sup>9</sup>.

Айви Лиѝ е друга известна фигура, определяна за първопроходец в PR. Фигурата му е свързана с появата на първата PR агенция в света „Паркър и Лиѝ“ през 1904 г.

Съвременните подходи на публичността в политическата сфера поставят начало си от 30-те години на XX век. Името на Джоузеф Наполитан се смята за един от първите политически консултанти на миналия век. А в годините на Голямата депресия с подкрепата на PR специалисти като Биойер, Рузвелт променя общественото мнение в полза на т.нар „New Deal“ политика, след това с „разговори край огнището“<sup>10</sup>.

Примери за наченки на техники на съвременен PR се намират и в СССР след Първата световна война. Там се създава Информбюро с ръководител Иля Еренбург<sup>11</sup>.

След Втората световна война цар Борис III реализира кампания за създаване на позитивен имидж сред българското население, посредством налагане на образа му на „народен цар“.

През 1948 г. се създава Институт по PR (Institute of Public Relations – IPR), който се явява и първата професионална организация на занимаващите се с PR в Англия. PR във Великобритания се асоциира често с името Бребнър. През 1949 г. той издава първата британска книга по PR „Връзки с обществеността и публичност“.

През 60-те години на XX век се предприемат началните опити за извеждането на маркетинга от чисто икономическата сфера, което води до т.нар. политически маркетинг. За първи път маркетинговият подход в политиката започва да се прилага в предизборните кампании в САЩ. А през 80-те години се поставят теоретичните темели на PR, водещи до преформатиране на технологията (комуникационна и/или социална) към самостоятелна научна област.

Представянето на исторически данни за политическия PR се явява препратка, даваща представа за наслагването и развитието на техниките за въздействие върху публиките.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Бернайс, Е. (2019), *Пропаганда*, София: Изток-Запад.

<sup>10</sup> Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*, София: Университетско издателство към Нов български университет.

<sup>11</sup> Райков, Здр. (2003), *Технология на успеха*, София: Дармон.

<sup>12</sup> Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*, София: Университетско издателство към Нов български университет.

## Терминологична идентификация

В „Между норми и факти“ Хабермас вижда в публичната сфера две публики, позиционирани на два различни колелоза, един за „силната“, друг за „слабата публика“<sup>13</sup>. Хората с управленски мандат („силната публика“) комуникират със „слабата“ посредством PR и платени медии, също част от „силните“. „Цел на разбирателството е предизвикването на съгласие, което приключва в интересубективната съвместност на взаимното разбиране, на споделеното знание, на насрещото доверие и на съгласуваността един с друг.“<sup>14</sup>

Сред най-видните изследователи, създали базов и в същото време сериозен теоретичен конструкт на PR, е Джеймс Груниг. През 1984 г. в съавторство с Тод Хънт публикува „Управление на публичен рилейшънс“, в който се представят четири модела на PR – модел на публичността, информационен модел, модел на асиметричната комуникация и модел на двусиметричната комуникация<sup>15</sup>. Това подреждане съвсем не е условно, а точно и ясно дефинира важни етапи от развитието на съвременния PR. Моделът на публичността обхваща периода на зараждане на връзките с обществеността от 1850 г. Информационният модел е характерен за периода след 1900 г., който съвпада и със създаването на първите PR агенции. Моделът на асиметричната комуникация се практикува от 1920 г., а на двусиметричната комуникация – от 60-те и 70-те години на XX век.<sup>16</sup>

Според Едуард Бернайс, „бащата на PR“, „съзнателната и интелигентна манипулация на масовите обичаи и мнения се превръща в неотменима черта на демократичното общество“<sup>17</sup>. А акцентът върху „инженерството“ оформя термин, който се представя като целенасочено средство за убеждаване.

Росен Стоянов<sup>18</sup> обобщава в таблица<sup>19</sup> различните подходи, характерни за отделните комуникационни школи, в които по неговите думи ясно се проявява не само комуникационната им същност, но и фактът, че убеждаващата комуникация стои в центъра на събитията. Според Системната теория, при която водещи PR учени са Груниг, Кътлип,

<sup>13</sup> Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms*. Cambridge MA: The MIT Press.

<sup>14</sup> Хабермас, Ю. (1999), *Философия на езика и социална теория*, София: Лик, с.13.

<sup>15</sup> Grunig, J.E. and T. Hunt (1984), *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart and Winston: New York, NY.

<sup>16</sup> Златева, М. (2008), *Мостове към консенсуса*, Публичен рилейшънс, журналистика и медии: проблемни области и конфликтни зони. София: Университетско издателство „Свети Климент Охридски“.

<sup>17</sup> Бернайс, Е. (2019), *Пропаганда*, София: Изток-Запад, с.1.

<sup>18</sup> Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*, София: Университетско издателство към Нов български университет, с.127-129.

<sup>19</sup> Цит. по Fawkes, J. (2007) *Public Relations Models and Persuasion Ethics: A New Approach*. In: *Journal of Communication Management*, Vol.11, Iss. 4, pp.313-331.

Дозиер, изучаването на системите, посредством които се трансферира информацията, ни позволява корекция и адаптация. А разбирането за убеждаване включва двупосочна асиметрична комуникация. В реториката, където водещи са мненията на Хийт и Том, убеждаването използва думи и символи с цел влияние върху възприятията на другите. Няма добра или лоша убеждаваща комуникация, а ефективна и неефективна. В Политическата икономия (Молони, Глазгоу медия груп, Чомски) информацията се използва от групи по интереси за защита на собствената позиция в обществото. PR се употребява от властимащите. По отношение на Комуникации (процес, чийто водещ PR учен е Бургуун), убеждаването може да се съдържа в съобщението, но PR се споменава рядко. В Социалната психология проучването на нагласите и поведението на изпращащите и реципиентите е ключ към разбиране природата на комуникацията и/или убеждаването. PR учени в тази сфера са Перлоф, Бетингхаус и Коди. В Публичната сфера с водеща фигура Хабермас убеждаването е част от диалога, различни групи с различен успех се опитват взаимно да си повлияят. И според Критическия подход (Летанг, Пиежка, Уивър) убеждаването не е присъщо „лошо“. Представянето на предложения и оценки, стоящи зад „неутрални“ и „обективни“ теории, спомагат да се разбере кой печели, ако те не се разглеждат.

Според Росен Стоянов „PR заема и основно място в съвременната промоционална култура, като осъществява задължителната връзка на и чрез медиите с обширната структура и система на властта“<sup>20</sup>. Тази връзка води до увеличаване на медийното покритие и медийно въздействие, като негово закономерно последствие е и създаването на медиатизирано общество. Политическият PR от своя страна е част от съвременната политическа култура<sup>21</sup>, смята още той.

Джаспър Стрёмбак и Спиро Киосис свързват политическия PR с прилагане на стратегии и тактики от инструментариума на „връзките с обществеността“, търсец постигане на определени цели в сферата на политиката<sup>22</sup>.

PR е социална технология на успеха, стига да се използва правилно и морално. „PR е едновременно наука, изкуство и технология за оптимална организация на човешката дейност...“<sup>23</sup>, смята българският изследовател Здравко Райков.

---

<sup>20</sup> Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*, София: Университетско издателство към Нов български университет, с. 105.

<sup>21</sup> Пак там, с.111.

<sup>22</sup> Strömbäck, J., S. Kiousis. (2013), *Political Public Relations: Old Practice, New Theory-Building*. In: *Public Relations Journal*, Vol. 7, No. 4, p. 2.

<sup>23</sup> Райков, Здр. (2003), *Технология на успеха*, София: Дармон.



## Съвременни измерения, тенденции и понятия в PR

В Световния комуникационен доклад за 2017 г. на Училището за комуникации и журналистика „Аненберг“ към Университета на Южна Калифорния се казва, че 87% от професионалистите твърдят, че след 5 години терминът „връзки с обществеността“ няма да описва работата, която вършат<sup>24</sup>. Това се дължи на много фактори: промяната на инструментите и начина на комуникация, както и на собствеността на медии – всеки вече може да създаде сайт, своя страница или профил в социалните мрежи, която да превърне в своя медия. Днес вече съществуват редица методи за измерване на PR дейността, с което управлението на съдържанието се превръща в измерима величина.

Един от христоматийните образци, обективизиращи корелацията медии – PR и имплицитната същност на политическия PR, днес е т.нар. псевдосъбитие. Въведеният от американския професор Бурстин (Daniel J. Boorstin, 1914-2004) термин означава събитие, имащо за цел да попадне в новините. Псевдосъбитието се артикулира като стратегически инструмент в политическия PR и социален феномен с цел медийна публичност, в което се търси „имитация без референт“ или т.нар. от Жан Бодрияр симулакрум.

Именно политическите журналисти и медийни анализатори през 90-те години на XX век нарекоха занимаващите се с политически PR spin doctors<sup>25</sup>, което се превърна по-скоро в заклеимяване и обвинение в липса на етика и морал.

И макар „истина“ да е ключово важна дума за всеки вид PR, днес политическият PR е в етапа „постистина“. „Постистината на пост-демократията съдейства за избледняване на отликата между политическа целесъобразност и неистина, отговорност към гражданите и задкулисност“<sup>26</sup>, смята Анна Кръстева. Постистината изпразва политическия дискурс от истината, разбирана като ценност и дълг към гражданите за отчетност и прозрачност. Според професора, „ако фейкът е толкова любим за политиците, то е поради изключителната му перформативност, поради огромната му сила с „думи да прави неща“<sup>27</sup> и да създава нагласи...“<sup>28</sup>. Затова и „генерализирането на фейк

<sup>24</sup> Бехар, М. (2019), *Световната PR революция*, София: Ентусиаст, с.43.

<sup>25</sup> Според речника „Мериам Уебстър“ SPIN е „Термин, който се използва за промяна на гледна точка, изопачаване или манипулиране на позиция, концепция или събитие, или интерпретация или модификация, чиято цел е да промени възприятията на публиката. Идва от въртенето на топката. Това е техника, която кара нещата да „потръгнат“, да започнат да се въртят.“

<sup>26</sup> Кръстева, А. (2019), От пост-комунизъм към пост-демократия. В: *Европейските ценности. Новата конституция*, София: Издателство на Нов български университет, с. 169.

<sup>27</sup> Цит. по Остин, Дж. (1996), *Как с думи се вършат неща*, София: Критика и хуманизъм.

<sup>28</sup> Кръстева, А. (2019), От пост-комунизъм към пост-демократия. В: *Европейските ценности. Новата конституция*, София: Издателство на Нов български университет, с. 170.

и постистина в политическия дискурс произвежда множество негативни резултати“, сред които ключови са два: пробив в културата на толерантността, създавайки тревожно високи нива на отвърляне на Другите, и вторият е още по-парадоксален, а именно: колкото повече гражданите вярват на фейк по отделни въпроси, толкова по-малко вярват на самите политици (краткосрочният ефект е дългосрочен дефект)<sup>29</sup>.

Проследявайки насоките в развитието на PR в политиката, следва да се отбележи, че в българския контекст и по отношение на политическия комуникационен поток социалната мрежа Facebook е предпочитана и масово използвана, докато в САЩ основното поле за разпространение на политическо натоварени послания е Twitter. Това само по себе си определя и тенденциите в политическия PR. През август 2012 г. компанията за пблик афеърс и PR Бърсън-Марстелър въвежда термина „туйпломация“ във връзка с изследване на комуникацията на световни лидери с обществеността, визирайки влиянието им чрез Twitter.

По мнението на Георгий Почепцов PR днес определено е в криза, поради остаряването на инструментариума на PR; погрешността на модела на PR, приет тогава и повтарян до безкрайност и днес; неумението да се възмъства инструментариум от съседни комуникативни области. „Днешното развитие на PR като комуникативна технология показва, че предложеният преди сто години инструментариум е изчерпан. Макар PR да се смята за полуизкуство, полунаука, тоест творческият компонент в него е достатъчно висок, все пак се сблъскваме с проблема за неефективността на предлаганите проекти. Едно от доказателствата за такава неефективност е отсъствието на проекти, които правят принципен пробив, които биха откривали за нас нови насоки за въздействие.“<sup>30</sup>

## Заклучение

Въз основа на предложения преглед авторската таксономия определя PR в политиката като фикционален наратив и комуникативна власт, чието усъвършенстване и привеждане към съвременните стандарти на комуникация и технологично развитие е крайно необходимо. Като сравнително млада дисциплина, PR все още не стъпва на непоклатим и абсолютно ясен теоретичен фундамент. Въпреки това развитието на инструментариума на PR в политиката е практика, към която вече не малко изследователи реферират труговете си.

<sup>29</sup> Кръстева, А. (2019), От пост-комунизъм към пост-демокрация. В: *Европейските ценности. Новата констелация*, София: Издателство на Нов български университет, с. 170.

<sup>30</sup> Почепцов, Г. (2010), „PR в системата на новите комуникативни технологии“. В: *Медия и комуникации* [онлайн], бр. 6. [Прегледан на 8 ноември 2020]. Достъпно от: <https://media-journal.info/?p=item&aid=111>

Зачестилите репутационни проблеми в политическата и обществена среда и пропуските по отношение на реализиране на адекватна PR стратегия показват наличието на системен проблем. Евристичната постановка, даваща своеобразен отговор и слагаща още една част в пъзела на политическия PR в опит за своеобразен точен разрез между доминиращите парадигми може да се разгледа през призмата на средата, която обитаваме. А тя е среда 4.0., където и нивото на политиката в нея условно би могло да бъде отъждествено с 4-ка – политика 4.0. (на ниво технологии и на ниво оценка). Дали тази номерация не върви към истинска 6-ца, истински отличен или просто това е игра на думи, само бъдещето, процесите и политиките ще покажат. Отворен остава и въпросът дали ние водим промяната, или тя задвижва нас?

Освен това тенденциите в областта на професионализираната политическа комуникация показват, че днешните политици не „пишат“ история, те я създават в дигитален формат, благодарение на това, че всички ние сме в хипертекстов лабиринт, което подсказва и един метанаучен проблем – терминологична пъстрота, резултат и от моделралата ни постмодернистична толерантност и изповядвана идея за многоистинността<sup>31</sup>.

#### **Използвани източници:**

1. Бернайс, Е. (2019), *Пропаганда*, София: Изток-Запад.
2. Бехар, М. (2019), *Световната PR революция*, София: Ентусиаст, с.43.
3. Божанкова, Р. (2009), „Литература 2.0“. В: *Български език и литература* [онлайн], №1. [Прегледан на 8 ноември 2019]. Достъпно от [https://liternet.bg/publish25/r\\_bozhankova/literaturata\\_2.htm](https://liternet.bg/publish25/r_bozhankova/literaturata_2.htm)
4. Бондиков, В. (2017), Какво е PR - наука и (или) изкуство? Първа част. В: *Newmedia21.eu*.
5. *Медиите на 21 век: Онлайн издание за изследвания, анализи, критика* [онлайн]. [Прегледан на 15 ноември 2020]. Достъпно от: <https://www.newmedia21.eu/izsledvaniq/kakvo-e-pr-nauka-i-ili-izkustvo-parva-chast/>
6. Дичев, И., О. Спасов (2011), *Нови медии - нови мобилизации*. София: Институт Отворено общество, с. 263 - 264.
7. Златева, М. (2008), *Мостове към консенсуса*, Пъблик рилейшънс, журналистика и медии: проблемни области и конфликтни зони, София: Университетско издателство „Свети Климент Охридски“.
8. Кръстева, А. (2019), От пост-комунизъм към пост-демокрация. В: *Европейските ценности. Новата конституция*, София: Издателство на Нов български университет, с.169-171.

---

<sup>31</sup> Божанкова, Р. (2009), „Литература 2.0“. *Български език и литература* [онлайн], № 1. [Прегледан на 8 ноември 2020]. Достъпно от [http://liternet.bg/publish25/r\\_bozhankova/literaturata\\_2.html](http://liternet.bg/publish25/r_bozhankova/literaturata_2.html)

9. Марков, Ст. (2013), PR стратегиите - мултипарадигматична теоретична критика на една практическа проблематика. В: *Медии и обществени комуникации* [онлайн], София: Изд. УНСС, Алма комуникация, №17. [Прегледан на 8 ноември 2020]. Достъпно от: <http://media-journal.info/index.php?p=item&aid=236>
10. Милачич, Сл. (2013), Е-демократията под въпрос. В: *Дигиталният гражданин*, София: НБУ, с. 176.
11. Остин, Дж. (1996), *Как с гуми се вършат неща*, София: Критика и хуманизъм.
12. Почепцов, Г. (2010), „ПР в системата на новите комуникативни технологии“. В: *Медия и комуникации* [онлайн], бр. 6. [Прегледан на 8 ноември 2020]. Достъпно от: <https://media-journal.info/?p=item&aid=111>
13. Райков, Здр. (2003), *Технология на успеха*, София: Дармон.
14. Стоянов, Р. (2017), *Политически комуникационни практики*, София: Университетско издателство към Нов български университет.
15. Стоянов, Р. (2013), *Съществува ли „Политически PR?“* [онлайн]. [Прегледан на 8 август 2020]. Достъпно от: [http://ebox.nbu.bg/ssc13/view\\_lesson.php?id=15](http://ebox.nbu.bg/ssc13/view_lesson.php?id=15)
16. Хабермас, Ю. (1999), *Философия на езика и социална теория*, София: Лик, с.13.
17. Fawkes, J. (2007), Public Relations Models and Persuasion Ethics: A New Approach. In: *Journal of Communication Management*, Vol.11, Iss. 4, pp.313-331.
18. Grunig, J.E. and T. Hunt (1984), *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart and Winston: New York, NY.
19. Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms*. Cambridge MA: The MIT Press.
20. Merriam Webster [online]. [Accessed: 3 august 2020]. Available at: <https://merriam-webster.com/>
21. Strömbäck, J., S. Kiouisis (2013), Political Public Relations: Old Practice, New Theory-Building. In: *Public Relations Journal*, Vol. 7, No. 4, p. 2.

# НАУЧНИЯТ ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СРЕЩУ COVID-19 – РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ПАРТНЬОРСТВА

Юмер Когжаюмер

---

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

## **Abstract:**

*European Union's Framework programme for research and innovation „Horizon 2020“ provides investments of almost 80 bn. EUR in all scientific fields in the 2014-2020 period. It's being implemented by a vast number of instruments, a main one among which being the European partnerships. As the global pandemic situation worsens throughout 2020, the European Commission and the EU Member States have initiated mobilization of resources and research capacity in the fight against the coronavirus. Their initiative is mainly based on previous and on-going long-term investments, established cooperation and achievements at a transnational and EU level. The EU's response in research against the coronavirus evolves in two main directions: (1) prioritizing investments in coronavirus-related research, and (2) mobilizing available research capacity. The current report present the results of a study on the role of European partnerships in the fight against the coronavirus and in the development of European health research.*

## **Рамкова програма „Хоризонт 2020“**

Осмата Рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ (2014 - 2020 г.) е най-голямата транснационална програма за финансиране на научни изследвания и иновации в света. Тя има за основна цел изграждането на общество и икономика, основани на знания и иновации, като същевременно се допринесе за устойчивото развитие чрез фокус върху три основни приоритета: да насърчава отлична наука с цел укрепване на върховете научни постижения в Съюза; да насърчи иновациите и конкурентоспособността на

промишлеността чрез подкрепяне на предприятията; да допринесе за разрешаване на обществените предизвикателства. Това обуславя ролята на Рамковата програма *per se* като ключова за постигането на „Съюза за иновации“ – една от водещите инициативи по стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. В същото време, рамковите програми на ЕС се считат и за едни от основните начини за изграждането на европейското научноизследователско пространство и постигането на действителен единен пазар за знания, научни изследвания и иновации.

Чрез „Хоризонт 2020“ се подпомагат всички етапи в научноизследователската и иновационната верига, включително нетехнологични и социални иновации, както и по-тясно свързани с пазарната реализация дейности, в т.ч. мащабни транснационални програми и проекти, научноизследователски инфраструктури, схеми за транснационална мобилност и сътрудничество и др.

Съгласно Регламента за установяване на „Хоризонт 2020“<sup>1</sup> изпълнението ѝ следва да отговаря на променящите се възможности и нужди на науката и технологиите, промишлеността, политиките и обществото, като работните програми се изготвят в тясно сътрудничество със заинтересованите страни и позволяват достатъчна гъвкавост за реагиране на новите тенденции и обстоятелства. Рамковата програма предоставя обща стратегическа рамка на финансирането от Съюза на научни изследвания и иновации на световно ниво и действа като инструмент за привличане на частни и публични инвестиции, гарантиране в дългосрочна перспектива на устойчивостта, растежа, икономическото развитие, социалното приобщаване, решаване на обществените предизвикателства и индустриалната конкурентоспособност на Съюза.

Здравеопазването и благосъстоянието на гражданите се определя като едно от обществените предизвикателства, като фокусът е насочен и към, *inter alia*, системите за здравни и социални грижи, инфекциозните заболявания, в т.ч. възникващи епидемии и опасността от завръщане на изчезнали инфекциозни заболявания, процесите по разработване на лекарства и ваксини, превенция, неравенството по отношение на здравните грижи, потребностите на специфични групи и т.н. По отношение на промишлената конкурентоспособност като изричен фокус се извеждат биотехнологиите, които да доведат до иновации в сфери като здравеопазване, химическа промишленост, селско стопанство и др.

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕС) № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11.12.2013 г. за установяване на „Хоризонт 2020“ – рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014-2020 г.) и за отмяна на Решение № 1982/2006/ЕО.

## 1. Научният отговор на Европейския съюз на коронавирусната криза

През годините Европейският съюз инвестира в изпълнението на редица научни проекти, изследващи коронавирусите, заразните болести и др. области, имащи пряк принос към настоящите усилия в науката. Съгласно предварителните оценки на Комисията по предходната Седма рамкова програма са инвестирани приблизително 31 млн. евро, а по „Хоризонт 2020“ – 73 млн. евро в такива научни изследвания преди възникването на пандемията.

Още на 30 януари 2020 г. Европейската комисия публикува информация, че иницира покана за изразяване на интерес за научноизследователски проекти по Рамкова програма „Хоризонт 2020“ в срок до 12 февруари с общ бюджет от 10 млн. евро<sup>2</sup>. Към 30 януари са докладвани само 7 824 лабораторно потвърдени случаи на Covid-19, в т.ч. 170 случая с фатален край. По това време болестта е разпространена в 19 държави извън Китайската народна република.

Инициативата е с широк обхват, като допустими са предложения в следните широки теми: развитие на терапевтични средства; развитие на диагностициране; клинични и епидемиологични изследвания; социални изследвания. На потенциалните бенефициенти се препоръчва да осъществят връзка и сътрудничество с Европейската агенция по медицина, центрове за високопроизводителни изчисления и др. европейски организации. Бенефициентите са задължени да предоставят отворен достъп до научноизследователските данни в срок до 30 дни от тяхното генериране, както и до самите научни публикации. Последващото увеличение на бюджета до 48,2 млн. евро позволява финансирането на 18 проекта<sup>3</sup>, изпълнявани от 151 научни екипа, от получени общо 91 проектни предложения. Проектите стартират своето изпълнение през месец април 2020 г.

През месец май 2020 г. Комисията стартира нов конкурс за проектни предложения с общ бюджет от 122 млн. евро, който в голяма степен допълва предходните европейски конкурси, като предоставя възможност за финансиране и на проекти, допринасящи за по-доброто разбиране на поведенческите и социално-икономически въздействия.

Освен финансиране на научноизследователски и иновационни проекти Комисията иницира и други дейности, допринасящи пряко за усилията на европейската и световна научна общност. По инициатива на Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ през месеците

---

<sup>2</sup> Европейска комисия, Покана за проектни предложения с идентификационен номер H2020-SC1-PHE-CORONAVIRUS-2020.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research\\_and\\_innovation/research\\_by\\_area/documents/ec\\_rtd\\_cv-projects.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/research_by_area/documents/ec_rtd_cv-projects.pdf), последно посетен на 17.11.2020 г.

март и април 2020 г. се организират поредица от виртуални срещи с директори, отговорни за научните изследвания в държавите - членки на ЕС. По време на тези срещи се обсъждат въпроси, свързани с координацията и изпълнението на дейности по отношение на научните изследвания и иновациите, свързани с коронавирусната пандемия. Европейската комисия и държавите членки активно споделят информация относно планирането и изпълнението на национални и международни програми и проекти.

В резултат на тези виртуални срещи се създава План за действие „ERAvsCorona“, който е подкрепен от европейските министри, отговорни за научните изследвания. Това става по време на неформална видеоконференция на 7 април 2020 г. Планът за действие съдържа 10 краткосрочни мерки с цел по-добра координация, споделяне на информация и повишаване на подкрепата за научни изследвания и иновации, в т.ч. координация на финансирането на научни изследвания и иновации в борба с коронавируса, установяване на „едно гише“ за финансиране на научни изследвания и иновации върху коронавируса, установяване на ad-hoc работна група на високо ниво за научни изследвания и иновации върху коронавируса, платформа за споделяне на научноизследователски данни и др.

Мобилизация на усилия и ресурси се наблюдава и по отношение на европейските научноизследователски инфраструктури, подкрепата за иновативни малки и средни предприятия (МСП), стипендианти и лауреати на действията „Мария Склодовска-Кюри“ и Европейския научен съвет и т.н.

Към м. септември 2020 г. Европейската комисия отчита предгоставената подкрепа за научни изследвания и иновации от „Хоризонт 2020“, както следва:<sup>4</sup>

**Табл. 1.: Научноизследователски и иновационни проекти върху коронавируса, финансирани от „Хоризонт 2020“ към м. септември 2020 г.**

Фокус на проектите	Брой проекти	Общ бюджет (млн. евро)
Клинично управление и лечение	45	118,9
Ваксини	4	108,2
Подготовка и кризисно управление	25	78,2
Фундаментална наука, вкл. биологията на вируса	24	32,2
Устойчивост на здравните системи	27	28,5
Диагностика	25	36,3
Публични здравни мерки	11	12,3

<sup>4</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed2d5bf-09de-11eb-bc07-01aa75ed71a1>, последно посетена на 18.11.2020 г.



Към гореописаното биха могли да се добавят още 842 проекта, които не са ориентирани към изследвания върху коронавируса, но впоследствие са преориентирани за борба с коронавируса.

„Хоризонт 2020“ допринася финансово и към международни инициативи, като например Коалицията за иновации в епидемичната подготовка, която получава 100 млн. евро; Глобалната научноизследователска колаборация за подготовка за инфекциозни болести, която получава 2,9 млн. евро и др.

Съдействието, което Европейският съюз осъществява чрез подкрепа и насърчаване на потенциала на науката и иновациите в борбата с коронавируса, може да се определи като холистична. В сътрудничество и с подкрепата на държавите членки Комисията осигурява навременно финансиране на научни и иновационни проекти в спешен порядък, координация на редица ключови въпроси и инициативи с държавите членки, мобилизиране на пълния капацитет на научната база на Съюза, в т.ч. европейските научни инфраструктури (вкл. е-инфраструктури), ускоряване на предоставянето на отворен достъп до научни данни и резултати от научни изследвания, сътрудничеството с международни организации, ускоряване на процеса на изграждане на европейското пространство на здравни данни и т.н. Подкрепа получават както големи научни екипи, така и иновативни компании и отделни учени.

## **Европейски партньорства**

Рамковата програма се изпълнява чрез различни програми и инструменти. Значителна част от бюджета ѝ се осъществяват чрез т.нар. европейски партньорства. Те представляват партньорства между Съюза, частни сдружения и/или публични организации. Правната рамка дава възможност за установяване на по-тесни връзки между тях с цел постигане на максимално въздействие на финансирането от страна на Съюза, вкл. при справянето с обществените предизвикателства.

Такива европейски партньорства започват да се изграждат и изпълняват още в Шеста рамкова програма (2002 - 2006 г.). Нужно е да се отбележи, че независимо от типа на европейското партньорство и изборния подход за неговото изпълнение, такива се създават и изпълняват единствено по целесъобразност и при наличие на висока добавена стойност, необходимост от мащаб и т.н. по отношение на конкурентоспособността на Съюза и/или преодоляване на специфични обществени предизвикателства.

В същото време рамковата програма цели постигане на максимална добавена стойност и въздействие чрез фокусиране върху цели и дейности, които не могат да бъдат ефикасно осъществени, ако държавите членки действат сами. Поради това „Хоризонт 2020“ има за цел и да

допринесе за постигането на целите на европейските партньорства за иновации (в съответствие с водещата инициатива „Съюз за иновации“), като обедини всички значими участници по цялата верига на научните изследвания и иновациите с оглед да се рационализират, опростят и по-добре координират инструментите и инициативите.

Чрез изпълнение на европейски партньорства Съюзът цели да осигури жизненоважно финансиране за широкомащабни, по-дългосрочни и рискови инициативи в областта на научните изследвания и иновациите, които са първостепенен фактор за водещата роля на ЕС в стратегическите и конкурентни в световен мащаб технологични сектори, осигуряващи висококачествени работни места. Според Комисията европейските публично-частни партньорства могат да реагират по-адекватно на комплексни предизвикателства, тъй като спомагат за разработването на интердисциплинарни подходи и за по-ефективното съвместно използване на познанията и експертния опит, съкращават пътя на иновационните технологии до пазара и създават предпоставки за разгръщането на усилията в областта на научните изследвания и иновациите с оглед преодоляването на сериозни обществени предизвикателства<sup>5</sup>.

В областта на здравето рамковите програми подкрепят изпълнението на общо 91 партньорства, в т.ч. консорциуми за европейска научноизследователска инфраструктура, от които към момента активни са 43 на брой. От тях роля и пряк принос в борбата с коронавируса имат втората инициатива за иновативни лекарства<sup>6</sup>, Втората програма „Партньорство за клинични изпитвания между европейските и развиващите се страни“<sup>7</sup> и Европейската съвместна програма „Едно здраве“.

Втората инициатива за иновативни лекарства представлява съвместно предприятие<sup>8</sup> и има за цел, освен всичко останало, да допринесе за подобряване на здравето и благосъстоянието на европейските граждани, и по-специално за намаляване на времето за клинично доказване на концепцията при разработването на лекарства в областта на респираторните и други заболявания, намаляване на процента на неуспех

---

<sup>5</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Публично-частните партньорства в рамките на „Хоризонт 2020“ - мощен инструмент за напредък в областта на иновациите и растежа в Европа (COM/2013/0494 final).

<sup>6</sup> Регламент (ЕС) № 557/2014 на Съвета от 06.05.2014 г. за създаване на съвместното предприятие за изпълнение на втората инициатива за иновативни лекарства.

<sup>7</sup> Решение № 556/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15.05.2014 г. относно участието на Европейския съюз във Втората програма „Партньорство за клинични изпитвания между европейските и развиващите се страни“ (EDCTP2), осъществявана съвместно от няколко държави членки.

<sup>8</sup> По смисъла на чл. 187 от Договора за функциониране на Европейския съюз.

на ваксини като потенциални продукти на етап III от клиничните изпитвания, подобряване на настоящия процес на разработване на лекарствата и др. Това се постига чрез мобилизиране на необходимите ресурси от обществената и частната сфера, улесняване на координацията с европейски, национални и международни дейности в тази област и т.н.

На 3 март 2020 г. втората инициатива за иновативни лекарства инициира конкурс за научноизследователски и иновационни проектни предложения за развитие на терапевтични средства и диагностика в борба с коронавирусни инфекции. Европейската комисия осигурява финансиране за тази покана в размер на 45 млн. евро, впоследствие увеличени до 72 млн. евро, която се допълва от фармацевтичната индустрия с 45 млн. евро, като по този начин общият бюджет на поканата възлиза на 117 млн. евро. От получени 120 допустими проектни предложения 8 получават финансиране.

Втората програма „Партньорство за клинични изпитвания между европейските и развиващите се страни“ – публично-публично партньорство между Европейския съюз, 14 европейски държави и 16 африкански държави от Субсахарска Африка, също получава финансова подкрепа по линия на „Хоризонт 2020“ за три конкурса за проектни предложения. Първият конкурс стартира на 3 април 2020 г. с финансова подкрепа от Съюза, Швеция и Франция, а впоследствие и от Южна Африка и Обединеното кралство, с цел финансиране на проекти, подпомагащи пандемичната подготовка в Субсахарска Африка, развиване на по-добра диагностика и валидиране на съществуващите тестове, както и подкрепа за контролирани клинични изпитвания за диагностика и терапевтични средства. От постъпилите 100 допустими проектни предложения финансиране получават 20.

На 10 април 2020 г. партньорството обявява още две покани за проектни предложения – за укрепване на регионалните си мрежи с цел увеличаване на капацитета за клинични изпитвания, с бюджет от 18 млн. евро, и за изграждане на капацитет за подготовка и отговор при пандемична ситуация, с бюджет от 5 млн. евро. Финансирането, осигурено от „Хоризонт 2020“ за тези три покани, възлиза на общо 28 млн. евро

Европейската съвместна програма „Едно здраве“ осигурява изпълнението на проекти, фокусирани върху нововъзникващи заплахи за здравето, в т.ч. вируси, диагностика, наблюдение и др., както и върху изграждане на капацитет, комуникация и координация в рамките на Съюза, в т.ч. платформи за съхранение, споделяне и анализ на данни. Нужно е да се уточни, че това партньорство се фокусира не само върху човешкото здраве, но и това на животните и върху състоянието на околната среда, поради което натрупаният капацитет и експертиза се оказват особено важни в борбата с коронавируса, който е с животински произход. Това европейско партньорство работи в тясно сътрудничество с национални, европейски и международни организации, а мре-

жата от лаборатории на партньорството, в т.ч. ветеринарни лаборатории, допринасят активно в процеса на диагностика.

Европейските партньорства успяват да допринесат към научния отговор на Съюза в борбата с коронавируса, като основават своите усилия върху дългогодишно тясно сътрудничество между участващите в тях публични организации и предприятия. Изпълнявайки многогодишни стратегически научноизследователски и иновационни програми, европейските партньорства осигуряват нужната структура, координация и капацитет за реагиране на кризи и спешни ситуации в сферата на здравеопазването чрез мобилизиране на целия капацитет и експертиза, развити през годините в контекста на собствените си стратегически приоритети, вкл. чрез сътрудничеството с индустрията, което е особено важно при необходимост от спешното представяне на продукти и услуги на пазара.

## **Бъдещето на европейските партньорства**

Поради своя потенциал в структурирането и мобилизирането на усилия и капацитет в целия Съюз, в т.ч. от частния сектор, европейските партньорства ще преминат в нов етап от своето развитие като инструменти за изпълнение на Рамковата програма „Хоризонт Европа“ (2021 - 2027 г.). В сферата на здравеопазването се очаква да се обособят редица партньорства, някои от които ще бъдат продължение на настоящи такива, ориентирани към намаляване на инфекциозните болести, създаване на европейска научна и иновационна екосистема в сферата на здравето, по-ефективна оценка на риска от химикали, намаляване на дублирането в националните инвестиции в наука и иновации в здравето, трансформация на системите за здравеопазване и здравни грижи, персонализирана медицина, редки болести и т.н.

Очаква се и създаването на партньорство в сферата на пандемичната готовност и социална устойчивост, иницирано по време на виртуалните срещи на ниво директори и генерални директори между Комисията и държавите членки през м. март - април 2020 г.

Непряко влияние върху здравеопазването се очаква да имат и европейски партньорства, фокусирани върху други области – околна среда, енергетика, земеделие, храни, биоикономика, както и европейски партньорства с хоризонтално въздействие, като например Европейския облак за отворена наука.

## **Заклучение**

Научният отговор на Европейския съюз в борбата с коронавируса може да се определи като холистичен. В тясно сътрудничество с държавите членки и с тяхната подкрепа и в координация с международни

организации като Световната здравна организация, Европейската комисия успява навременно и в кратки срокове да инициира мобилизирането на финансови средства, капацитет и експертиза в целия Съюз. Такава бърза мобилизация е възможна поради дългогодишни усилия и инвестиции в европейските научни общности и в изграждането на Европейското научноизследователско пространство.

Европейските партньорства имат съществена роля в тези процеси. Те се базират на гъвкавостта на рамковата програма „Хоризонт 2020“, от една страна, и на своите мрежи, организация, тясно сътрудничество и експертен и научен капацитет, от друга. Това обуславя тяхната възможност за бързо и ефективно мобилизиране на необходимия капацитет и финансови средства, вкл. от частния сектор.

Поради тези техни характеристики европейските партньорства заемат още по-важна част в изпълнението на следващата Рамкова програма „Хоризонт Европа“, която е планирана за периода 2021-2027 г. Комисията и държавите членки се стремят да осигурят тяхното ефективно изпълнение и координация, както и кохерентност помежду им в стратегически за развитието на Съюза области, чиито постижения би било непосилно за отделните държави членки.

#### **Библиография:**

1. Amanatidou, E., Cox, E. (2020), *Supporting the preparation of future European Partnerships*.
2. Dingel, M. (2020), *A new ERA for Research and Innovation: A spotlight on the relevance for European Partnerships*.
3. European Commission (2020), *Horizon 2020 projects working on the 2019 coronavirus disease (COVID-19), the severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2), and related topics: Guidelines for open access to publications, data and other research outputs*, Publications Office of the EU, Brussels.
4. European Commission (2020), *EU research and innovation in action against the coronavirus: Funding, results and impact*, Publications Office of the EU, Brussels.
5. European Commission (2020), *Improving pandemic preparedness and management: Lessons learned and ways forward*, Publications Office of the EU, Brussels.
6. European Commission (2020), *Protect, prepare and transform Europe: Recovery and resilience post COVID-19*, Publications Office of the EU, Brussels.
7. European Commission (2019), *European Partnerships under Horizon Europe: results of the structured consultation of Member States*, Publications Office of the EU, Brussels.

# СЕКЮРИТИЗАЦИЯ НА ОБЩЕСТВЕННОТО ЗДРАВЕ – ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Мартина Маринова

---

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

## **Abstract**

*Transnational governance of public health is formulated and works in ways that stress the securitization of health. This report is aiming to define the term „collective securitization of public health“. Further, the author analyzes the development of the EU policies in the area of public health. The study shows that national authorities, the European institutions and transnational professional networks are responsible for the securitization of public health. The results are shown not only in the policy changes but in the specific European instruments for monitoring, prevention, cooperation in European institutions, and platforms for information exchange. Although, this evolution of the politics and mechanisms is moderately related to the global tendencies the EU institutionalizes its own approach of securitization of public health. This new status-quo could be seen in the legal framework, health programmes and the set of mechanisms for the different hazards. Its targeting preparedness, early detection, and containment of serious cross-border threats to health. The primary research question of the report is how the measures of the collective securitization of public health are implemented at the EU level. For the aims of the report, it would be analyzed the legal framework, common practices, and the reaction of the union during the crisis.*

В класическата си формулировка от Ole Wæver (1995) секюритизацията е проблематизирана от гледна точка на националния интерес, който е в основата на концепцията за сигурност. Според Копенхагенската школа, опасността за сигурността позволява на правителствата да прекратят правните ограничения и демократичните принципи в името на сигурността. Секюритизацията се основава на речеви

актове, обикновено от политическия елит, в които политическите предизвикателства и опоненти се превръщат в заплахи за общността – държавата. Секюритизацията се позовава на „неотложност – държавната власт претендира за законно използване на извънредни механизми; заплахата е разглеждана като потенциално опасна за суверенитета, като по този начин пречи на политическото „ние“ да се занимава с други въпроси“<sup>1</sup>. „Политиката на сигурност е неразривно свързана с държавата и логиката на „войната“, където всички въпроси, различни от победата или поражението, отстъпват на заден план“<sup>2</sup>. Както отбелязва Michael Williams (2003), тази концептуализация на сигурността е повлияна от научните трудове на Карл Шмит. Изграждането на екзистенциални заплахи за политическата общност отразява визията на Карл Шмит за политика, основана на разграничението приятел – враг.<sup>3</sup> В подхода на Копенхагенската школа, резултатът от секюритизацията се разглежда като извънредно положение, при което „нормалната политика се заменя с политика на спешните мерки“<sup>4</sup>. Междувременно „макросекюритизацията позволява извършване на политически актове относно сигурността между държавното и системното ниво“<sup>5</sup>. Въпреки това, емпиричният фокус остава до голяма степен върху определени държави като единица за анализ и Копенхагенската школа пренебрегва разглеждането на процеси, при които държавите колективно участват в процеса на секюритизация около общи проблеми.

Теоретичната рамка за разбирането на колективна секюритизация е изложена от Sperling и Webber (2017). Те оспорват предположението, установено от Копенхагенската школа, която дефинира националната държава като основен актьор и дефинират колективната секюритизация като „гъсто институционализирани пространства за сигурност, в които добре разработените правила и норми дефинират факторите за определяне на заплахата и в които наднационалните участници играят важна роля в процесите по секюритизацията“<sup>6</sup>. Този аспект на секюритизацията изяснява ролята на аудиторията: как представителите на регионалните организации биха могли да станат агенти по секюритизацията. В последващо проучване Sperling и Webber (2018) теоретизират „рекурсивно взаимодействие между актьорите по секюритизацията и приемащата аудитория, като всеки от тях влияе и оформя другия, така че да неутрализира разликата между актьора и

---

<sup>1</sup> Wæver, 1995: 51.

<sup>2</sup> Wæver, 1995: 53-54.

<sup>3</sup> Williams, 2003.

<sup>4</sup> Buzan, 2009

<sup>5</sup> Buzan, 2009: 255.

<sup>6</sup> Sperling, 2017: 28.

аудиторията“<sup>7</sup>. Позиовавайки се на литературата за управлението на сигурността, авторите твърдят, че изграждането на заплахата може да се приеме и да се институционализира в политики, практики и логики, които в крайна сметка стават част от нова нормалност. По този начин международните организации могат да бъдат оправомощени да предприемат спешни мерки като част от нормалната си политика, а не като изключение от нея.

## **Колективна секюритизация на общественото здраве в ЕС**

Със законодателните промени ЕС разработва своя подход към секюритизацията – наблюдение, оценка на риска и координация на налагащите мерки в държавите членки. Подобно развитие поставя началото на форма на секюритизация, чрез която се изгражда рамката на нов набор от приоритети. Нужно е да се отбележи, че не съществува обща здравна политика на ЕС, тъй като организирането и предоставянето на общественото здравеопазване е в сферата на компетенции на националните правителства. При разглеждане на правната рамка, в която функционира ЕС, бихме могли да открием първите нюанси на колективна европейска секюритизация в областта на общественото здраве през 1992 г. с приемането на Договор за Европейския съюз<sup>8</sup> и по-точно чл. 129 (днес чл. 168 от ДФЕС): „...Действията на Съюза, които допълват националните политики, са насочени към подобряването на общественото здраве, предотвратяването на болестите и заболяемостта при хората и на източниците на опасност за физическото и психичното здраве... Държавите членки, във връзка с Комисията, координират помежду си своите политики и програми в областите... Комисията може в тясна връзка с държавите членки да предприема всякаква полезна инициатива за развитието на тази координация...“<sup>9</sup>. Тази правна компетентност на ниво ЕС формализира редица предишни, по-свободни споразумения за сътрудничество по въпроси, свързани с общественото здраве. Комисията стартира своята „Рамка за действие в областта на общественото здраве“ (1993 г.), която идентифицира списък с основни насоки за действие на общността в сфери като: разпространението на ХИВ/СПИН, насърчаване на здравното образование, наркомания, мониторинг, редки болести, заболявания, свързани със замърсяването. Договорът от Амстердам<sup>10</sup>, подписан през 1997 г., потвърждава и засилва този фокус (член 152 ЕО). Към този момент основата на поли-

---

<sup>7</sup> Sperling, 2018: 238.

<sup>8</sup> Договор за Европейски съюз, 1993.

<sup>9</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз, 1993.

<sup>10</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Contents, 1997.



миката на ЕС е върху обмена на добри практики, научните изследвания и превенцията на разпространението на ограничен брой заболявания.

След Договора от Амстердам започва образуването на професионална мрежа от епидемиолози<sup>11</sup> и Европейската комисия финансира първата платформа, чрез която националните центрове за контрол на заразните болести могат да се свързват<sup>12</sup>. Целта на пилотната програма е улесняване на обмена на информация, като се използва вече съществуващия капацитет на националните агенции. Тези зараждащи се структури стават част от новата европейска рамка. Професионалните мрежи официално са формализирани и включени в институциите на ЕС с Решение 2000/57/ЕО на Комисията от 22 декември 1999 г. относно системата за ранно предупреждение и реагиране за превенция и контрол на заразни болести съгласно Решение № 2119/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета<sup>13</sup>. Основното постижение в този период е създаването на система за ранно предупреждение и реагиране на ниво ЕС (EWRS) за инфекциозни заболявания, която свързва националните здравни органи за целите на обмена на информация и координацията на действията срещу разпространението. По този начин гържавите членки са задължени да докладват за огнища на инфекциозни болести.

Следващата голяма крачка към колективна секюритизация е създаването на Европейския център за профилактика и контрол на заболяванията (ECDC) с Регламент (ЕО) № 851/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година<sup>14</sup>. Агенцията е създадена с цел да се засили способността на Съюза да реагира адекватно и координирано на заплахите за общественото здраве и предостави техническа подкрепа на гържавите членки. Основните функции на центъра са наблюдение, оценка на риска и функционирането на EWRS. Препоставка за създаването на ECDC е епидемията от тежък остър респираторен синдром (ТОРС) през 2003 г. В доклад от 2009 г. нейната работа беше оценена като подходяща и значима за Съюза и гражданите му.<sup>15</sup>

Решение № 1082/2013/ЕС<sup>16</sup> относно сериозните трансгранични заплахи за здравето предоставя рамка за действие на ЕС. С него се устано-

---

<sup>11</sup> Jacobson, 2012.

<sup>12</sup> Greer, 2012.

<sup>13</sup> Решение № 2119/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 1998 година за създаване на мрежа за епидемиологично наблюдение и контрол на заразните болести в Общността.

<sup>14</sup> Регламент (ЕО) № 851/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година за създаване на Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията.

<sup>15</sup> Third independent external evaluation of the ECDC in accordance with its Founding Regulation, 2019, Final Report.

<sup>16</sup> Решение № 1082/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за сериозните трансгранични заплахи за здравето, 2013.

вяват правила за мониторинг чрез системата за ранно предупреждение (EWRS); планиране на режима на готовност и реакция чрез националните планове за готовност за грипна пандемия. С тях се постига и координация между държавите членки и допълване на националните им политики. С него се уточняват и методите за сътрудничество и координация между различните участници на равнище ЕС. С решението се създава Комитетът за здравна сигурност, който изпълнява ролята на координатор по планирането на режима на готовност и реакциите на кризи и ще поддържа връзка с обществеността и здравните специалисти. Както IHR, така и Решение № 1082/2013/ЕС изискват подписалите държави да разработят национални планове за готовност и отговор на пандемия. Като се има предвид мащабът на пандемичната заплаха, СЗО и ЕС (чрез ECDC) насърчават използването на правна рамка в подкрепа на тези планове. Правна рамка може да бъде „законови, наредби, административни указания, политики или други държавни инструменти“<sup>17</sup>. Националното законодателство е „твърдо право“, най-силният и формален режим на управление. Докато държавите - членки на ЕС, се насърчават да планират политиките си по време на пандемии в рамките на правна рамка, принципът на суверенитета означава, че всяка държава има правото да разработи свой собствен уникален легален подход в рамките на широките параметри и насоки на СЗО и ЕС. Това позволява гъвкавост в управлението, което е културно и политически разумно, но рискува загуба на съгласуваност със съседните държави и международната система за реагиране.

Редица международни институции и мрежи взаимодействат с ЕС по отношение на глобалното опазване на човешкото здраве. Най-видна е комуникацията между ЕС и СЗО. Приетите през 2005 г. Международни здравни разпоредби (IHR) на този орган налагат правно задължение на членовете му да реагират на всяко събитие от потенциална „загриженост за международното обществено здраве“ и да докладват за възникването, независимо от причината и произхода му. Друга международна мрежа включва и Глобалната инициатива за здравна сигурност (GHSI), създадена след разпространението на антракс през 2001 г. под ръководството на САЩ и Канада (която включва Европейската комисия като член).<sup>18</sup> Имайки предвид националните здравни органи в Европа, заедно с международните органи и професионални мрежи, институционалният пейзаж, в който функционира ЕС е пренаситен и фрагментиран.<sup>19</sup> Въз основа на теорията относно колективната секюритизация, тя се извършва по открит и достъпен начин с приемане от аудиторията. Ходовете по колективната секюритизация не произлизат само от надна-

---

<sup>17</sup> Joint External Evaluation tool (JEE tool) - second edition, 2018.

<sup>18</sup> Jacobson, 2012.

<sup>19</sup> Greer, 2012.

ционалните структури като Европейската комисия, Европейския парламент, Съвета на ЕС или Европейския съвет, но биха могли да бъдат предприети и от държавите членки, професионалните мрежи и експертните общности.

## COVID-19 и колективната секюритизация в ЕС

Съгласно договори за компетенциите и функциониране на ЕС, Съюзът има споделена компетентност с държавите членки по въпроси, определени в чл. 168 от ДФЕС, а именно: при глобални заплахи за общественото здраве да насърчава сътрудничество с трети държави и компетентни международни организации. Отговорността за организацията и функционирането на здравните системи на държавите членки остава на национално и местно ниво. В случай на пандемия системата за ранно предупреждение и реагиране свързва Европейската комисия, ECDC и националните органи, отговорни за опазването на общественото здраве на европейското икономическо пространство. Европейската комисия е установила процедурата<sup>20</sup>, при която сигналите и съответните мерки се приемат чрез тази система във връзка със сериозни трансгранични заплахи за здравето, но държавите членки са отговорни за вземането и изпълнението на решенията.

ИНР<sup>21</sup> и Решение № 1082/2013/ЕС предоставят правната рамка при изготвянето на координиран план за реагиране по време на пандемии. През 2017 г. проучване установява пропуски в законодателството на държавите - членки на ЕС, и липса на налична и прозрачна информация за националните планове за действие, въпреки постановените задължения за обмен на информация на равнище ЕС и в световен мащаб.<sup>22</sup> Основна цел на държавите членки е да се ограничат щетите, причинени от разпространението на COVID-19, чрез споделяне на информация, ресурси и оборудване в идейните рамки на европейската стратегия за солидарност. В хода на преодоляване на кризата, причинена от пандемията от COVID-19, бе изяснена необходимостта от тясна и засиlena координация между държавите членки, за да се гарантира ефективността на всички мерки<sup>23</sup> и необходимостта от общ подход към ходовете по секюритизацията на общественото здраве. В началото на кризата Европейският съвет очерта четири приоритета: ограничаване на разпространението на вируса; предоставяне на медицинско оборудване; насърчаване на сътрудничество с цел изследователска

---

<sup>20</sup> Решение за изпълнение (ЕС) 2017/253 на Комисията, 2017.

<sup>21</sup> International health regulations, 2005.

<sup>22</sup> Speakman, 2017.

<sup>23</sup> Council Conclusions on COVID-19 (13 February 2020), 2020.

дейност; преодоляване на социално-икономическите последици от пандемията<sup>24</sup>. Европейската комисия създаде първия по рода си стратегически запас от медицинско оборудване (rescEU) – вентилатори, лични предпазни средства, лабораторни материали – за да подпомогне държавите - членки на ЕС, в контекста на пандемията COVID-19.<sup>25</sup> Европейската комисия също така обяви приемането на правила, които дават възможност на държавите членки да подкрепят икономиките си, като се възползват изцяло от гъвкавостта, предвидена в настоящия режим на държавна помощ на ЕС.<sup>26</sup>

Най-видимият отговор на пандемията от COVID-19 и наблюдаваните пропуски в координацията между ЕС и държавите членки е предложението от ЕК програма EU4Health 2021-2027. Бюджетът по програма е 9.4 млрд. евро, което е с 9 млрд. повече от предложението на ЕК от 2018 г. Програмата е изградена върху три стълба: борба с трансгранични заплахи за общественото здраве, наличие на лекарства и медицински материали на достъпни цени и укрепване на здравните системи.

## Заклучение

Въпреки наличието на правно обвързващ инструмент (Решение № 1082/2013/ЕС) и специализираната агенция ECDC, рамката за управление на трансгранични заплахи за общественото здраве продължава да бъде в ход. Остават значителни пропуски по прилагането на решение № 1082/2013/ЕС и рамката за функциониране на ЕС остава силно ограничена.<sup>27</sup> Биха могли да се открият три основни аспекта на проблематизиране на функционирането на колективната секюритизация в сферата на общественото здраве.

На първо място, това е липсата на интегрирани стратегии относно междусекторното сътрудничество – здравето на хората и здравето на животните. Тъй като много от епидемиите са зоонози, стратегиите за превенция следва да бъдат интегрирани в рамките на единния подход One Health. В доклада се подчертава, че единният подход е трудно постижим, поради липсата на координация между двете системи за ранно предупреждение (EWRS и RASFF) и обмен на информацията от мониторинга.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476)

<sup>26</sup> Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, 2020.

<sup>27</sup> European Court of Auditors special report no 28, Dealing with Serious Cross-Border Threats to Health in the EU: Important Steps Taken but More needs to be Done, 2016.

<sup>28</sup> 'Towards One Health Preparedness', Technical Report, Expert consultation, 2017.

Второ, ограничаването на компетенциите на ЕС в областта на секюритизацията на общественото здраве по време на епидемии е крайно неефективно.<sup>29</sup> По време на пандемията от COVID-19, ECDC публикува препоръки относно критериите за изписване на пациенти с COVID-19<sup>30</sup>, социално дистанциране<sup>31</sup> и проследяване на контактите<sup>32</sup>. Европейската комисия публикува препоръки относно стратегиите за тестване.<sup>33</sup> Тези препоръки не са обвързващи за държавите членки и националните органи имат компетенцията относно тези въпроси. Приемането на мерки като карантини, затваряне на училища и спиране на икономически дейности често се нуждае от адаптиране на национално или регионално и местно равнище, забелязва се нужда и от координиращи мерки за ограничаване или смекчаване на разпространението на заразни болести.

Трето, споделянето на данни е от ключово значение за разбирането на развитието на пандемията и адаптирането на мерките при необходимост. ECDC има компетенции за събиране и споделяне на данни, едно важно ограничение, възникнало по време на пандемията от COVID-19, е липсата на последователност в данните. Държавите членки са задължени да предоставят информация, но нивото на качество и детайлност варира значително.

Подходът за колективна секюритизация постановява, че след успешно постигане на ходовете по осигуряване на безопасност на населението въпросите стават рутинни и се постановява нова стратегическа програма и набор от механизми и практики. В този последен етап от модела цикълът е завършен, тъй като това ново статукво е институционализирано. В казуса с пандемията от COVID-19 този елемент от теорията е разграничим с програмата EU4Health 2021-2027. Чрез нея ЕК се опитва да подсили вече съществуващите инструменти за наблюдение и превенция, но същевременно и да изгради нови такива по ходовете към секюритизацията на общественото здраве, тъй като досегашните не бяха достатъчни за преодоляване на кризата. Една от основните насоки на документа е създаване на резерви от медицински консумативи, които ще бъдат използвани при кризи, което е от жизненоважно значение.

Този подход и досегашните механизми са заложили в правната рамка чрез Решение № 1082/2013/ЕС относно сериозните трансгранични заплахи за здравето. „Сериозни трансгранични заплахи за здравето“ е нова и експанзивна категория, която обхваща болести, пренасяни от

---

<sup>29</sup> 'Towards One Health Preparedness', Technical Report, Expert consultation, 2017.

<sup>30</sup> Guidance for discharge and ending of isolation of people with COVID-19, Technical report, 2020.

<sup>31</sup> Considerations relating to social distancing measures in response to COVID-19 - second update, Technical report, 2020.

<sup>32</sup> Contact tracing: public health management of persons, including healthcare workers, having had contact with COVID-19 cases in the European Union - second update, 2020.

<sup>33</sup> EU recommendations for testing strategies, 2020.

храни, умишлено или случайно освобождаване на опасни вещества („ХБРЯ“, „биотероризъм“, „биобезопасност“), широкомащабни огнища на инфекциозни заболявания (обикновено грипозодобни пандемии), остри последици за здравето от екологичен произход и дори досега „неизвестни“ заплахи за човешкото здраве.<sup>34</sup> Фокусът върху наблюдението, бързата оценка на риска и координацията на реакцията при „сериозна трансгранична заплаха за здравето“ е отразен в бюрократичните структури на Комисията и ECDC, които могат да преминат към специални кризисни режими, когато ръководството му определи огнището като достатъчно сериозно.

Последен аспект на новото статукво, който си струва да се отбележи, е по-силният фокус върху готовността за мащабни кризи, които надхвърля специфичната за заболяванията готовност на системите за обществено здравеопазване. Координацията и подкрепата на устойчивостта на държавите членки се разпростира до т. нар. „обща готовност“ за големи здравни кризи от всякакъв произход, които могат да засегнат редица обществени функции. Този ход към социална сигурност и подкрепа на управлението на кризи предполага, че „сериозните трансгранични заплахи за здравето“ се разглеждат като нещо качествено различно от самото разпространение на инфекциозни заболявания.

#### **Използвани източници**

1. Договор за Европейския съюз (2012), Официален вестник на Европейския съюз, С326, 26 октомври 2012 г.
2. Договор за функционирането на Европейския съюз (2012), Официален вестник на Европейския съюз, С326, 26 октомври 2012 г.
3. Решение № 1082/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за сериозните трансгранични заплахи за здравето и за отмяна на Решение № 2119/98/ЕО.
4. Решение № 2119/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 1998 година за създаване на мрежа за епидемиологично наблюдение и контрол на заразните болести в Общността.
5. Решение за изпълнение (ЕС) 2017/253 на Комисията от 13 февруари 2017 година за определяне на процедури за изпращане на сигнали като част от системата за ранно предупреждение и реагиране, създадена във връзка със сериозни трансгранични заплахи за здравето, както и за обмен на информация, консултации и координация на действията в отговор на тези заплахи съгласно Решение № 1082/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.
6. Регламент (ЕО) № 851/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. за създаване на Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията.

---

<sup>34</sup> Решение № 1082/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за сериозните трансгранични заплахи за здравето, 2013.

7. Buzan, B., Waever, O. (2009). *Macrosecuritization and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory*, Review of International Studies, 35 (2), 253-276.
8. Commission Recommendation of 28.10.2020 on COVID-19 testing strategies, including the use of rapid antigen tests.
9. Communication from the Commission Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak 2020/C 91 I/01
10. Council Conclusions on COVID-19 (13 February 2020), 2020.
11. European Center for Disease Prevention (ECDC) (2017). *Towards One Health Preparedness*, Technical Report, Expert consultation.
12. ECDC (2019), *Third independent external evaluation of the ECDC in accordance with its Founding Regulation, Final Report*.
13. ECDC (2020), Contact tracing: public health management of persons, including healthcare workers, having had contact with COVID-19 cases in the European Union - second update.
14. ECDC (2020), Considerations relating to social distancing measures in response to COVID-19 - second update, Technical report.
15. ECDC (2020), Guidance for discharge and ending of isolation of people with COVID-19, Technical report.
16. European Court of Auditors special report no 28, Dealing with Serious Cross-Border Threats to Health in the EU: Important Steps Taken but More needs to be Done, 2016.
17. Greer, S. (2012), *The European Centre for Disease Prevention and Control: Hub or Hollow Core?*, Journal of Health Politics, Policy and Law, 37(6), 1001 - 1036.
18. Jacobson, P. (2012), *The Role of Networks in the European Union Public Health Experience*, Journal of Health Politics, Policy and Law, 37(6), 1049 - 1055.
19. Speakman, E., S. Burris, R. Coker (2017), *Pandemic legislation in the European Union: Fit for purpose? The need for a systematic comparison of national laws*, Health Policy, 121(10), 1021 - 1024.
20. Sperling, J., M. Webber (2017), *NATO and the Ukraine crisis: Collective securitization*, European Journal of International Security, 2 (1), 1-28.
21. Sperling, J., M. Webber (2018), *The European Union: Security Governance and Collective Securitization*. West European Politics, 42 (2), 228-260.
22. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Contents (1997), Official Journal, C340, 10/11/1997, 1 - 144.
23. World Health Organization (2005), *International health regulations*.
24. World Health Organization (2018), *Joint External Evaluation tool (JEE tool) - second edition*, IHR (2005) Monitoring and Evaluation framework.
25. Wæver, O. (1995), *Securitization and desecuritization*. On Security. New York: Columbia University Press, 46-86.
26. Williams, M. (2003), Words, images, enemies: Securitization and international politics. International Studies Quarterly. 47 (4), 511-531.

# АВТОРИТАРНАТА ЖЕНА В ПОЛИТИКАТА

Таня Глухчева

---

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

## **Abstract**

*Since the XX century, more and more women start playing an important role in politics. In this profession, considered mainly masculine, if a woman wants to succeed, she should have the features and qualities, typical for the other sex. This is how the authoritarian woman appears in both left and right-wing political parties. The main method is the comparative analysis of their biographies, to find out what makes them compete with men and even prove that they are better. The paper is an interdisciplinary work, using methods from the political science, psychology and political psychology.*

През последните десетилетия все повече жени заемат ключови постове в политиката. По данни на ООН броят им в сравнение с мъжете е все още много малък. Макар и да живеем във второто десетилетие на XXI век, все още има хора, които смятат, че мястото на жената не е в политиката. Затова тя трябва непрекъснато да се доказва, да се съревновава с мъжете – в противен случай рискува да бъде наричана с грозни епитети. До известна степен така се ражда образът на авторитарната жена в политиката.

Авторитарните хора са навсякъде около нас – вкъщи, на работа, в приятелския ни кръг, в политиката. Темата на изследването е много актуална, защото през последните години сме свидетели как все повече жени излизат на политическата сцена, твърдо решени да се „борят“ за повече отговорни постове и власт.

Но какво провокира една жена да навлезе в „мъжка професия“? Дали става въпрос само за прекалена амбиция, или има нещо много по-дълбоко? Проучване (Глухчева, 2019 г.) сочи, че най-често авторитарни, крайни политици стават жени, които са отгледани от самотна майка – било заради непознаване на бащата или след развод неговата мини-



мална или никаква роля в отглеждането и възпитанието на детето. Втората причина е строг, най-често военен баща, който прилага много жестокост в семейството. На последно място – травма от детството, най-често придобита след сексуално насилие.

От психологията разбираме, че и социалната класа е от съществено значение. Колкото по-ниско се намират хората в социалната стълба, толкова са по-склонни да приемат авторитарната власт. Вероятно, защото самото семейство е в строга йерархия.

## **Основни характеристики на авторитарната личност**

Думата „авторитарен“ произлиза от латинската дума *auctoritas*, която означава „влияние, тежест, воля, решение, заповед“. Ако отворим „Философски речник“ от 1968 г., прави впечатление, че тази дума не фигурира, но подробно е обяснено производният термин „авторитет“. Това е човек, който използва „сила, власт“. „За околните, това е някой, който е олицетворение на абсолютната непогрешимост. Неговата дума е закон.“ Авторитарната личност има строго супер его, което контролира по-слабото, неспособно да се справи с импулсите на личността. Така се поражда личностни несигурности, вътрешни страхи. Този тип личност показва циничен и презрителен поглед над човечеството. От друга страна, за авторитарния човек съществуват само два пола – силен и слаб, но това не съвпада с представата за мъжки и женски пол, защото както сред едните, така и сред другите има силни и слаби личности. Интересното в случая е, че „силният“, т.е. авторитарният човек, се „храни“, „черпи сили“ от страха и слабостта на другия. Колкото по-слаб и уплашен е някой – другият се ожесточава още повече и се чувства с повече сила и власт. Авторитарният характер е подробно описан и изследван от Ерих Фром.

Често тези хора не казват истината за себе си. За да заговорят егото си, обикновено преобразуват реалността. Много са убедителни в това, което казват и начина, по който го казват. По този начин те стават опасни не само за себе си, на първо място, но и за околните. Защото те първо заблуждават себе си, след като си втълпят нещо, а впоследствие убеждават и хората около тях.

На гореспоменатите принципи печелят популистите, особено крайнодесните. Опорните им точки са:

1. Бежанците и имигрантите като цяло са заплаха за икономиката, културата, обществото ни. (Франция, Великобритания).
2. Терористичните атентати ще стават все повече, всеки един от нас, от семейството ни е потенциална жертва.

3. Пандемията – в момента това е най-актуално – гължи се на свободното пътуване на хората, ако затворим границите – това няма да се случи.

Те се възползват от всеки един проблем, убедително го представят, колкото се може по-страшно. Уверяват, че ако хората „слушат“ и гласуват за тях, проблемите ще бъдат разрешени.

От споменатото досега става ясно, че трите основни причини за съществуването на авторитарния характер са:

- Обществото, културата, която ги определя.
- Патриархалните традиции.
- Бедността и лошото образование. Колкото по-бедно е едно общество, качеството на образованието е по-лошо и по-лесно се създава чувство на страх, подчинение, зависимост.

При експеримент, проведен в Корея, се оказва, че авторитаризмът е ценен и „привлекателен“ при хетеросексуалните мъже и жени. Строго спазват традициите и са за традиционното семейство, където ролите са строго определени. Тук се поражда парадокс, защото самите авторитарни жени не произлизат от такива семейства и вследствие не могат да създадат такава.

Една от основните характеристики на авторитарните личности е *нетолерантността*. За тях светът е опасно място, изпълнено със заплахи (Алтемайер, 1988 г.) Виждаме как една от основните опорни точки на крайнолевите и крайнодесните политици е тезата за апокалипсис – срив в икономиката, няма да има работни места, бежанците и имигрантите като цяло ще ни завладеят, убият, унищожат... Виждат опасност дори в междуличностните отношения, където обикновено хората виждат сигурност и угодство от заплахите във външния свят.

Подкрепят *физическото наказание и насилието -- дори и изнасилването на жени*, „защото обществените порядки са били нарушени и следователно всякакъв акт на насилие е оправдан“. „Добрите“ и „лошите“ жени лесно могат да се различат една от друга и авторитарните мъже и жени, лесно могат да кажат „коя каква е“. Авторитарните жени знаят, че „лошите жени“ заслужават и могат да получат сурово наказание и искат да бъдат сигурни, че няма да бъдат определени като такива.

Подобни жени не умеят да изпитват щастие, да се радват на живота. За тях това е признак на незрялост. Винаги трябва да се спазва строго определен план: да се чисти, готви, пере, да се грижи за мъжа... Всяка „промяна“ в този ред се счита за „отклонение от нормата“ и те не знаят как да реагират. Най-често „нападат“ виновника за тази промяна.

Като цяло, образът на авторитарната жена не е много задълбочено изследван, не разполагаме с достатъчно материали. Една от въз-

можните причини за това е, че тя се появява през последните години, а преди това единици са били случаите.

## **Политиката и авторитарната личност, в частност – авторитарната жена**

Връзката между политиката и авторитарната личност е отдавна доказана от изследователите. Като цяло не е много характерно жените да са авторитарни личности. Поради тази причина появата им на политическата сцена предизвиква смесени чувства – от голям интерес, възхищение, неодобрение – до презрение и подигравки.

От друга страна, процентът на жените, които предимно подкрепят крайноесни популистки партии, са тези, защитавайки някои сексуални навици: против аборта, против използването на предпазни средства. За тях добродетелите са над всичко. В повечето случаи това е лицемерно, защото именно те нарушават тези порядки. Типичен пример е бившата кметица на Рим. Самата тя е отгледана от самотна майка, не познава баща си, а когато се кандидатира, е бременна и принудена да гледа сама детето си. Т.е. ценностите, които трябва да защитава са нарушени. Тук възниква въпросът – дали крайноесните популисти всъщност не променят „облика си“, за да привличат повече гласове?

В изследване, направено през 2019 г. (Глухчева, 2019), чрез интервюирани над 400 жени с крайноесни убеждения и след сравняване на биографиите на петте жени – лидери на крайноесни популистки партии в Европа, стигнах до следните изводи. Жени, които стават крайноесни лидери и са склонни да гласуват и подкрепят такива партии са:

1. Деца на разведени родители, отгледани предимно от майката – Пия Скарсгаард в Дания.
2. Деца, израстнали без баща – други причини освен развод: изоставяне, непризнаване – Джорджия Мелони, Италия.

Макар тези два случая да са сходни – „изземване на ролята на мъжа“ и момичето израства с мисълта, че една жена може всичко сама – от това да отгледа дете, да бъде домакиня до това да ходи на работа. Интересното и при двете жени, дадени за пример, е, че повтарят историите на майките си – Скарсгаард се омъжва много млада и се развежда, принудена сама да се грижи за детето си, а Мелони е самотна майка. Те търсят възмездие и/или отмъщение. Смятат, че само като постигнат успех, сдобият се с власт, издигнат се по социалната стълба – ще излекуват или забравят травмата.

3. Жени, които системно са били подлагани на сексуален тормоз и унижения – Алис Вайдъл, Германия.

4. Разведени, гъщери на авторитарни бащи, които са развили свръхамбиция да покажат, че могат да бъдат успешни като родители и в кариерата – Марин Льо Пен, Франция.
5. Хомосексуални жени – Фрауке Петри, Германия.

Друг въпрос, който предстои да бъде изследван, е връзката между авторитаризма и някои сексуални поведения, навици и отклонения като гейове, лесбийки, бисексуални и трансджендъри. Свидетели сме на това как и сред тях има авторитарни личности, дори и политически лидери, а до неотдавна същите са били преследвани именно заради своето „различие“.

## **Авторитаризъм и гжендър характеристики в кариерата, образованието и семейството**

До известна степен авторитаризмът е свързан с поведението и навиците за половите роли, както и със сексуалните навици и поведение. В исторически план мъжете са тези, които са били възпитавани да бъдат авторитарни – от тях да зависи всичко. Жените са били лишавани от правото да изказват лично мнение, да обсъждат политически въпроси и за тях е „отговарял“ някой мъж в семейството – баща, брат, дядо, чичо, а впоследствие – съпругът. Днес това се е запазило в по-малките населени места по цял свят. Има малък „прогрес“ – вече и жена може да бъде глава на семейството. Но йерархичният принцип е запазен. Дори и по-младите да се опитват да променят традициите, засега остава невъзможно.

Според психолозите авторитарните жени не преследват кариера, за тях е необходимо просто да имат някаква работа, защото очакват мъжете да са успешни и да изкарват висока заплата. В този смисъл, те са по-взискателни към партньора, отколкото към себе си. Не така стои въпросът с жените в политиката, които имат мъж до себе си, не защото той е по-успешен, а за пред обществото.

Не така стои въпросът, когато говорим за политика. До този момент авторитарни жени са успявали да станат лидери на крайногесни популистки партии, само две от тях – Мелони и Льо Пен, са имали малко повече власт – първата е била кмет на Рим, а втората за малко да стане президент на Франция. С поведението си и начина си на изразяване те показват, че са не по-малко подготвени от мъжете, но въпреки това у тях се забелязва агресия, която буди страх.

## **Авторитарният лидерски стил**

През 1939 година група изследователи, водени от психолога Курт Левин, се опитват да разграничат различните стилове лидерство. Ето

как определят авторитарното, наричано още авторитарно лидерство. Този вид лидери формират ясни очаквания за това какво, кога и как трябва да се направи. Този стил е предимно съсредоточен върху командването и упражняването на контрол върху последователите.

## Заклучение

Авторитарният характер ще продължава да съществува. Проблемите, свързани с бедността и лошото образование, терористичните заплахи, пандемията ще продължават да бъдат решаващи за това какви политици ще ни управляват. Тенденцията е авторитарни популисти да се появяват на политическата сцена – както мъже, така и жени. На този етап можем само да преготвирим или по-скоро да ограничим политическата им власт, като не гласуваме за тях и отделим по-голямо внимание на качеството на образованието на бъдещите поколения. Авторитарни жени не са заставали начело на държава, така че само можем да предположим колко опасни биха могли да бъдат заради агресията си, желанието си за мъст и свръхамбиция. По темата предстоят да се правят много изследвания, защото тя е нещо напълно ново и непознато за учените политолози и психолози.

### Използвани източници:

1. Войнов, М., А. Милев (1990), *Латинско-български речник*, изд. „Наука и изкуство“, София, с 73.
2. Глухчева, Т. (2019), *Жените лидери в политиката. Защо жени стават крайногесни лидери популисти*, електронно списание на СУ „Св. Климент Охридски“
3. Розентал М., П. Юдин (1968), *Философски речник*, изд. на БКП, София, с. 13.
4. Стефанова, Н. (2015), *Кратък терминологичен справочник по обща и политическа реторика*, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, с. 244.
5. Aristoteles (2008), *La politica*, Gradifco SRL, Buenos Aires, ISBN 978-987-1093-43-4.
6. Blustein, David L., Chaves, Anna P. (2002), *Voices of the forgotten half: the role of social class in the school-to-work transition*, Journal of Counseling Psychology, Boston, Vol. 49, Number 3, pp. 311-323.
7. Drescher, A., Schultheiss, Oliver C. (2016), *Meta-analytic evidence for higher implicit affiliation and intimacy motivation scores in women, compared to men*, Journal of Research in Personality, Number 64, Erlangen, pp. 1-10.
8. Ibarra, V. (2015), *Cristina versus Cristina: el ocaso del relato*, Espejo de la Argentina - Planeta, Buenos Aires, ISBN 978-950-49-4613-7.
9. Salavera, C., P. Usan (2018), *Styles of humor and social skills in students. Gender differences*, Current Psychology, University of Zaragoza, Zaragoza, <https://doi.org/10.1007/s12144-017-9770-x>

# ПРЕДЕЛИ НА СВОБОДАТА НА ИЗРАЗЯВАНЕ – САТИРАТА В ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Владислав Василев

---

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

## **Abstract**

*The high volume of media user connectivity amid the contemporary global and digital communication allows each and every user to be an author as well. Thus, the urge to study the shifting boundaries of free expression in democratic societies arises. Social isolation, result of the Covid 19 pandemic, brought a vast digitalization of communication practices, where the limits of citizen participation in the social and political debate, sharing content, commenting and expressing critique, became an important subject to study in the context of general rule of law, ipso facto the right of free expression.*

*The present report analyzes 16 case-law decisions concerning the use of satire, found in the court practice of ECHR. It aims to outline the criteria and principles by which the Court identifies satire, balances qualified rights and ultimately determines the boundaries of free expression in satirical context. Focus of the report is to analyze the ECHR's argumentation for applying the law in every case, where definitions of satire, humor, political speech and defamation are drawn from the Court's practice.*

Правото на свободно изразяване на мнение, част от *комуникационните права* (Огнянова, 2014), се отнася до най-широк кръг форми и начини на изразяване. С думите на българския Конституционен съд, понятието „изразяване“ не е ограничено до словото, а включва множество от разнообразни средства за изразяване на мисли, мнения, информационни данни и убеждения, а даже и емоции и интуиции.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Решение на Конституционния съд №7 от 1996 г.

Правото на свободно изразяване на мнение включва в обхвата си и сатиричното слово. Когато говорим за слово, имаме предвид посочените по-горе разнообразни форми на изразяване, вкл. изображения, видео и др. Сатирата е форма на изразяване, която със средства като имитация, ирония и преувеличение цели изгрово да разсее заблуди и *под формата на шега*<sup>2</sup> да разобличи прояви на недостатъци и абсурди в обществото. В съдържателния си зенит сатиричните форми представят версия на истина за дадени теми и обстоятелства – какви са, какви могат и ултимативно *трябва* да бъдат.

Сатирата има солидна историческа традиция в демократичните общества. Етимологично произлиза от латинския израз *lanx satura*, в превод: кошница с изобилие от плодове, което в съвременното значение на *сатира* може да се възприеме като абстрактно описание на многообразието от изразни форми, които едновременно могат да съществуват в едно-единствено произведение.

В медийните науки сатирата преобладаващо се изследва като част от политическия дискурс (политическа сатира). Основните изследователски подходи се фокусират върху: (1) емпирично изследване на ефекта от убежденията, които сатирата прави върху потребителите, (2) връзката между политическа сатира и реалното политическо знание, което произвежда. Теоретиците идентифицират различни класически форми на сатира (*хорацянска, ювенална, минепианска*), които се различават помежду си както спрямо стила на изразните средства, така и в нивото на агресивност и директност при формулиране на послания. За хорацянската сатира, например, е характерна хумористична лексика, която осмива чрез остроумие (среща се в *late-night show entertainment* форматите); за ювеналната (например: *A Clockwork Orange*, S. Kubrick; 1984, J. Orwell) е присъщ вулгарен, директен, близък до реализъм език, който е възможно да бъде възприет като реторически аргумент, спомагащ за намирането на по-широк хоризонт на влияние сред потребителите (Holbert 2013); а минепианската (например: Алиса в страната на чудесата, Л. Карол; Котешка люлка, К. Вонегът) цели изобличаване на вредни за обществото пороци като корупция, расизъм, безразличие и др. Заради спецификите на различните видове сатира, въпреки че често предизвиква асоциации със смях, генерално тя се различава от широкото разбиране за хумор и пародия, поради липсата на нужда да бъде открито забавна (Gray, Jones, Thompson 2009).

При изследването на сатира в медиите съществуват различни научни подходи. За разлика от изследователските направления, които се фокусират върху специфични стойности (например образователен индекс на потребителя, ефект от сатирата и др.) нормативният подход

---

<sup>2</sup> Nikowitz and Verlagsgruppe news v. Austria 22 May 2007; а.25: Определение на ЕСПЧ за сатирично изразяване.

към сатирата изследва такива стойности като функция на вида демократично общество според три основни теоретични направления: републиканско, плуралистично, елитарно (Baker, 2002; Althaus, 2012). Специфично за подхода е, че отдава еднаква важност на формата на сатирата и ролята на сатирика, който може да съществува като такъв в определени граници (Caulfield 2008). Успоредното изследване на сатиричното изразяване и автора му създава условия за по-комплексен анализ на взаимоотношението: *сатира – сатирик – общество* в сечението на обща контекстуална цялост на изразяването.

## Проблемът

Сатирата е форма на критика на културата, която може да се проявява през различни жанрове в медийната среда (Meikle 2008) и информира строго спрямо контекста си на употреба, което налага необходимост публиката да има предварителни познания по засегнатата тема. В този аспект провокативните идеи и средства на сатирата създават възможност за конфликт, където словото надхвърля предвидените в закона ограничения. Въпреки че е публично разпозната като традиционна част от комуникацията и приемлив метод за критика на елитите в демократичните общества, за свободното изразяване чрез сатира са необходими допълнителни индикации, уточняващи реалните нива на защита.

Според чл. 10 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа (ЕКПЧ) свободата на изразяване не е безусловна, а *е съпроводена със задължения и може да подлежи на ограничения и санкции, предвидени в закона и необходими в демократичното общество*<sup>3</sup>. В практиката на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) се откриват няколко случая, които засягат употребата на сатира. Съдът обръща специално внимание на правото на изразяване, когато то засяга други основни права или когато наложените ограничения излизат извън *преследваните от закона цели, необходими в демократичното общество*. В опит за справедлив баланс Съдът генерално определя сатирата като *„форма на артистичен и социален коментар, като благодарение на присъщите си характеристики като преувеличение и изопачаване на реалността, естествено цели да провокира и агитира.“*<sup>4</sup>

Разпоредбата на чл.10 – както всяко общо и абстрактно правило за поведение – се прилага по отношение на най-разнообразни хипотези. Именно в практиката по прилагане може да се проследи интерпретацията на баланса на комуникационни права. Ето защо представлява

<sup>3</sup> Член 10, т.2 от конвенцията.

<sup>4</sup> Vereinigung Bildender Künstler v. Austria, 25 January 2007; Дефиниция за сатира от аргументацията на ЕСПЧ



интерес задачата да се идентифицират всички решения на ЕСПЧ, посветени на сатиричното слово, и тази практика да бъде анализирана с цел определяне на принципите, които Съдът следва при прилагането на чл.10 ЕКПЧ към сатиричното изразяване. Основният проблем е постигането на баланс между свободата на изразяване и правата на засегнатото лице – един баланс, изследван от Съда, който обаче тук ще бъде разгледан в дълбочина специално по отношение на сатиричното слово.

## Методология

Изборът на 16 дела за анализ от практиката на ЕСПЧ се определя от: (1) наличието на сатирично изразяване, аргументирано в решенията на Съда, (2) наличието на конфликт в контекста на баланса между правото на свободно изразяване и правата на засегнатите лица. Прямо официалната дата на финалните решения, времевият период на анализа обхваща 17.12.2004 г. – 26.08.2020 г.

Всички решения са открити на официалната страница на ЕСПЧ в секция „Документална колекция“, решения на Голямата камера, с кодова дума на търсене „сатира“.<sup>5</sup>

Избраните координати, по които се извършва анализът, може да се открият в практиката на ЕСПЧ, като по-конкретно са изведени в решенията *Axel Springer AG v. Germany* (§§ 89-95) и *Von Hannover v. Germany* (no. 2) (cited above, §§ 108-113). Прямо логиката на Съда балансът между правото на свободно изразяване и правата на засегнатото лице подлежи на оценка върху: (I) приноса на изразяването за дебат от публичен интерес, (II) степента на публична известност на лицето, (III) съдържанието, (IV) формата и последствията от изразяването, както и (V) вида на наложената санкция.<sup>6</sup>

Използваните за анализа координати: (1) Обект на сатира – засегнатото лице; (2) Има ли преобладаващ обществен интерес; (3) Съдържание, форма и последствия от изразяването; (4) Тест за пропорционалност.

Аргументацията за избора на конкретните координати следва логиката, че самостоятелно всеки от критериите е важен, но само при идентифицирането на пълната контекстуална цялост (1-4) може да се изследва детайлно как ЕСПЧ определя границите на изразяване чрез сатира във всеки отделен казус.

---

<sup>5</sup> European Court of Human Rights official website - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22satire%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22%7D>

<sup>6</sup> *Axel Springer AG v. Germany*, 2012 (cited above, §§ 89-95) и *Von Hannover v. Germany* (no. 2) (cited above, §§ 108-113).

## Обект на сатира: засегнато лице

Добре известен от практиката на ЕСПЧ и от правната теория, посветена на практиката в областта на свободата на изразяване, е въпросът дали свободата на изразяване се подчинява на общи правила в зависимост от засегнатото лице, в случая обект на сатирата. Практиката на ЕСПЧ води към извода, че степенята на защита зависи от характеристиките на засегнатото лице.

Следвайки логиката на Съда по решенията *Axel Springer AG v. Germany* и *Von Hannover v. Germany* (no. 2), идентифицирането на публичния профил на засегнатото лице през историята на предишни негови публични прояви е *condition sine qua non* при определяне границите на изразяване чрез сатира. Генерално, сатирата се ползва с високо ниво на защита, когато критикува публични фигури, които по дефиниция *доброволно и според тяхната служба се излагат на публичност*<sup>7</sup> и широко се асоциират с обществената си роля и дейност. Например, в решенията *Eon v. France*<sup>8</sup>, *Alves da Silva v. Portugal*<sup>9</sup> и *Vereinigung Bildender Künstler v. Austria*<sup>10</sup> Съдът уточнява, че рамката на ограничение по чл. 10 от Конвенцията спрямо политическия дискурс е малка и подчертава значението на свободното изразяване, включително и правото на критика на политически идеи, като важно за функционирането на демократичното общество. Съдът отбелязва, че границите на приемлива критика по отношение на политици е значително по-голяма в сравнение с тази срещу частни лица.<sup>11</sup>

В практиката се откроява, че важно за преценката на Съда е степенята, а не конкретната форма на публичност на засегнатото лице, като разграничение между политическа фигура, например държавен глава (на чужда страна)<sup>12</sup> и представител на друга публична общност

<sup>7</sup> *Bédat v. Switzerland* 29 March 2016.

<sup>8</sup> По време на протест срещу президента Николас Саркози е показан плакат, гласящ „*Casse toi rov'son*“, заради което местният съд налага глоба на автора за отправена обида по *Закона за свободата на пресата*, 29 юли 1881. ЕСПЧ намира, че въпреки грубостта на фразата, авторът изразява критика в сатиричен стил, като интрпретира думи на президента и определя, че наложените криминални санкции оказват смразяващ ефект върху правото на свободно изразяване.

<sup>9</sup> *Alves da Silva v. Portugal*, 20 January 2010; По време на карнавал кметът на Мортагуа е изобразен със символи на корупция. ЕСПЧ счита изразяването за явно сатирично и няма основание да бъде прието сериозно.

<sup>10</sup> Австрийски художник създава картината „Апокалипсис“, в която изобразява публични фигури в открити сексуални отношения. Сред тях се откроява Майка Тереза и бившият лидер на австрийска политическа партия. След поява на картината в австрийската преса, Върховният съд забранява бъдещи изложби и налага авторът да плати обезщетение на политика.

<sup>11</sup> *Lingens v. Austria*, 8 July 1986; *Oberschlick v. Austria* (no. 2), 1 July 1997.

<sup>12</sup> *The Case of Satirist Jan Böhmermann* 17 May 2016; Казус извън практиката на ЕСПЧ; Съдът в Хамбург, позовавайки се на Параграф 103 от Немския наказателен кодекс, разпорежда частична забрана за публично повтаряне на големи части от сатирична поема в телевизионното предаване срещу президента на Турция Реджеп Ердоган. Съдът приема забранените елементи от творбата като обидни и незаконни.

не е изрично уточнено. Такъв принцип се открива в решенията *Grebneva and Alisimchik v. Russia*<sup>13</sup>, където засегнатото лице е прокурор, *Sousa Goucha v. Portugal* – известен телевизионен водещ, *Nikowitz and Verlagsgruppe News GmbH v. Austria*<sup>14</sup> – известен спортист, *Ernst August von Hannover v. Germany* – аристократ.

По линията дали сатирата засяга едно или множество лица, дори в случаите, когато те не са изрично назовани, Съдът отново аргументира преценката си спрямо характера на публичната им известност. В решенията по *Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenia*<sup>15</sup> и *Ziembicki v. Poland (No. 2)*<sup>16</sup>, където засегнатите са цели групи, изразяването на агресивна критика чрез сатира е защитено, тъй като съдържанието коментира обществената функция на лицата – представители на парламентарни групи.

В практиката разграничението между личен и публичен живот се откроява като основен фактор при определяне на пределите на свободата на изразяване. Съдът допълнително акцентира върху разлика между частно лице в публичен контекст и публична фигура.<sup>17</sup> Когато изразяването се отнася до личния живот на частно лице, то обикновено надхвърля пределите на свободното изразяване: *Aguilera v. Spain*, *Marina v. Romania*. Същият принцип се открива и в случаите, когато изразяването засяга личния живот на публична личност: *Cumpana and Mazare v. Romania*, *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France*.

Сатиричното изразяване е законосъобразно, когато балансът между свободата на изразяване и правата на засегнатото лице е намерен добре.

---

<sup>13</sup> *Grebneva and Alisimchik v. Russia* (Application no. 8918/05) 2017 г. В местно издание е публикувано фиктивно интервю с регионален прокурор и жена, наречена „проститутка-върколак“, за която се твърди, че с одобрението на правителството извършва услуги за кандидати в изборите.

<sup>14</sup> *Nikowitz and Verlagsgruppe News GmbH v. Austria* 2007; Статия в сатирично издание представя радостта на спортен конкурент на австрийския скиор Херман Майер от претърпението от него инцидент.

<sup>15</sup> *Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenia*, 2005 г. Съдът установява, че критична статия в списание *Mladina*, отразяваща гласуването на закон за еднополовите бракове, е приемлива форма на политическа сатира, като разрешава употребата на „фашисти“, „идиоти“ и „церебрален банкрут“ в контекста на имитация и коментар на предходни публични прояви на засегнатия политик (виж *Eon v. France*).

<sup>16</sup> *Ziembicki v. Poland (No. 2)* от 2016 г. обект на сатиричен текст е не конкретна фигура, а събирателен образ на местната власт. Собственик на списание е глобен от местния съд заради публикуването на крайно критична статия срещу политиката на местните власти, без изрично да бъдат назовавани поименно, използвайки думите „твърдоглавци“, „позьори“ и „прости управници“. ЕСПЧ идентифицира статията като сатирична, а преувеличението и критиките не надвишават границите на изразяване. Съдът акцентира, че „сатиричната природа на текста и подразабращата се ирония трябва да бъдат взети предвид при анализа на статията“.

<sup>17</sup> *Alex Springer AG v. Germany*, 2012, cited above, §§ 89-91.

## Цел на сатиричното изразяване: допринася ли сатирата за дебат от публичен интерес?

При идентифицирането на тема от обществен интерес и в опита да балансира засегнатите права Съдът подчертава, че „*несъмнено правото на дебат не е абсолютно по природа*“<sup>18</sup>. От практиката може да се изведе, че наличието на преобладаващ публичен интерес се определя от комплексна оценка на ефекта, който изразяването поражда в дадена общност, спрямо нейните специфични белези и нужди. В този контекст основна задача на Съда е да установи доколко изразяването е полезно за демократичните процеси в общността, което пряко влияе върху конкретните нива на защита.

Преценка за наличие на публичен интерес може да се открие във всяко от 14-те решения. В търсене на баланс между публичния интерес и частните права ЕСПЧ анализира съдържанието и контекста на изразяването, като принципна позиция на Съда е, че ако е установено нарушение на правата на засегнатото лице, то изразяването не може да оправдава наличие на публичен интерес (*Cumpăna and Mazăre v. Romania, Marina v. Romania*) Важни въпрос в процеса на идентифициране е: *какво е важно за общността?*

Следвайки логиката на преценка на ЕСПЧ е интересно да се отбележи коментар по решението *Aguilera Jimenez and Others v. Spain*. В него, с аргумента, че авторът е член на работнически синдикат, тоест изразяването засяга тема от публичен интерес – този на синдиката, даденото изразяване се идентифицира като сатира и в този специфичен контекст на употреба балансът в пропорционалността на санкцията е нарушен.<sup>19</sup> Коментарът дава основание да се предположи, че също като при нормативния подход към сатирата, Съдът приема профила на автора като фактор при определяне на контекстуалната цялост на изразяването, наличието на тема от широк интерес и реалните му нива на защита. Оценка на профила на автора като аргумент за по-широката граница на правото на свободно изразяване може да се открие и в решенията по *Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenia, Alves da Silva v. Portugal, Sousa Goucha v. Portugal, N.V.News GmbH v. Austria u Ziembicki v. Poland*.

## Съдържание, форма и ефект от изразяването

При определяне на границите на изразяване чрез сатира ЕСПЧ анализира конкретните форми, съдържание и ефект, който поражда. Спрямо профила на автора, Съдът отбелязва, че „*употребата на сарказъм и*

<sup>18</sup> *Aguilera Jimenez and Others v. Spain*, 8 December, 2009, cited above, § 32.

<sup>19</sup> *Aguilera Jimenez and Others v. Spain*, Dissenting opinion of Judge Power.

ирония са абсолютно допустими при упражняването на журналистическата свобода на изразяване<sup>20</sup> и гарантира правото на артистично изразяване с присъщите му форми на преувеличение и изопачаване на реалността (*Künstler v. Austria; July v. France*). В практиката се откроява, че Съдът възприема класически (*Eon v. France и други*) и цифрови (*Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary*)<sup>21</sup> форми на изразяване за приемливи, както и не изисква от автора да е представител на конкретна професионална общност (журналист, писател, политик, артист и др.), за да се изразява сатирично. Съдът прави комплексна оценка на ефекта, който конкретното съдържание и форма пораждат при баланса на права. Възниква въпросът: Възможно ли е сатириктът да произведе ефекта Шарли Ебдо в хипотезата, че защитени от закона форми на изразяване могат да предизвикат негативен обществен ефект?

Съдът анализира дедуктивно критериите за пределите на свободата на изразяване и балансите с други защитени права, като така създава обща контекстуална цялост на формите на изразяване. В разглежданите решения се открива, че липсата на някои от горните критерии или липсата на синхрон между тях обикновено поставя словото извън дефиницията за сатира, тоест отвъд границите на по-широка законова защита.

**Таблица №1: Приложение на 16 решения за изразяване със сатира според критериите, изведени от практиката на ЕСПЧ**

Решения на ЕСПЧ за сатира	Принос за дебат от публичен интерес	Степен на публичност на засегнатото лице	Съдържание на изразяването	Форма на изразяване	Ефект от изразяване	Оценка на наложената санкция
<i>Cumpăniș and Mazăre v. Romania</i> 17/12/2004	Липсва	Не е публично лице	Клевета	Текст Статия	Няма съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Няма нарушение чл. 10
<i>V. B. Künstler v. Austria</i> 25/04/2007	Наличен	Публично лице	Критика	Изображение Инсталация	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
<i>N.V.News GmbH v. Austria</i> 22/05/2007	Наличен	Публично лице	Коментар Критика	Текст Статия	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10

<sup>20</sup> *Ziemiński v. Poland*, 5 July, 2016, cited above, § 44

<sup>21</sup> *Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary*. „Сатирична“ партия разработва мобилно приложение, което позволява на избирателите да показват и коментират невалидни бюлетини, подадени по време на референдум. <https://nellyo.wordpress.com/page/5/>

Решения на ЕСПЧ за сатира	Принос за дебат от публичен интерес	Степен на публичност на засегнатото лице	Съдържание на изразяването	Форма на изразяване	Ефект от изразяване	Оценка на наложената санкция
Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France 22/10/2007	Липсва	Публично лице	Клевета Твърдение	Текст Роман	Няма съответствие с ЕКПЧ	Пропорционална Няма нарушение чл. 10
Alves da Silva v. Portugal 20/01/2010	Наличен	Публично лице	Критика Коментар	Изображение Колаж	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
Kuliś and Różycki v. Poland 06/01/2010	Наличен	Публично лице	Коментар	Текст Статия	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
Aguilera Jimenez and Others v. Spain 10/05/2010	Липсва	Не е публично лице	Клевета обида	Изображение Комикс	Няма съответствие с ЕКПЧ	Пропорционална Няма нарушение чл. 10
Eon v. France 14/06/2013	Наличен	Публично лице	Критика	Текст Плакат	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenia 17/07/2014	Наличен	Публично лице	Коментар	Текст Статия	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
Ernst August von Hannover v. Germany 19/05/2015	Наличен	Публично лице	Търговско Коментар	Аудио- визия Реклама	Съответствие с ЕКПЧ	Пропорционална няма нарушение чл. 10
Bohlen v. Germany 19/05/2015	Наличен	Публично лице	Търговско Коментар	Аудио- визия Реклама	Съответствие с ЕКПЧ	Пропорционална няма нарушение чл. 10
Sousa Goucha v. Portugal 22/06/2016	Наличен	Публично лице	Коментар	Аудио	Съответствие с ЕКПЧ	Пропорционална Няма нарушение чл.10

Решения на ЕСПЧ за сатира	Принос за дебат от публичен интерес	Степен на публичност на засегнатото лице	Съдържание на изразяването	Форма на изразяване	Ефект от изразяване	Оценка на наложената санкция
Ziemiński v. Poland (no. 2) 05/10/2016	Наличен	Публично лице	Критика Коментар	Статия	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
Grebneva and Alisimchik v. Russia 24/04/2017	Наличен	Публично лице	Критика коментар	Аудио Интервю в радио предаване	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
МККР v. Hungary 20/01/ 2020	Наличен	-	Коментар Агитация	Мобилно приложение	Съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Нарушение чл. 10
Marina v. Romania 26/08/2020	Липсва	Не е публично лице	Клевета	Аудио Радио-предаване	Няма съответствие с ЕКПЧ	Непропорционална Няма нарушение чл. 10

## Тест за пропорционалност

По правило ЕСПЧ не определя дали дадено решение на националния съд е правилно, а преценява качеството на баланса между правата по чл. 10 от Конвенцията и частното право. Правото на изразяване чрез сатира е част от квалифицираните права<sup>22</sup>.

В преценката на Съда всяко от разглежданите решения се ръководи от принципа за пропорционалност, който изследва наличието на релевантно право в националната държава, гражданския достъп до него, вида на наложената от националния съд санкция и дали тя преследва легитимна цел, необходима за демократичното общество (например опазване на общественото здраве, социален мир, защита на частни права и др.).

Съдът винаги търси баланс между засегнатите права, като генерално цели избягване на *смазващ ефект* върху свободата на изразяване, дори в случаите, когато изразяването нарушава предвидените в закона ограничения.

<sup>22</sup> Квалифицирани права са правата по чл.8, чл.9, чл.10 и чл. 11 от Конвенцията. Тези права могат да бъдат ограничавани по пропорционален начин, предвиден в закона.

**Таблица №2. Приложение на теста за пропорционалност на ЕСПЧ  
за 16 решения при наличие на сатирично изразяване**

<b>Решения на ЕСПЧ за сатира</b>	<b>Наличие на защитимо право</b>	<b>Намеса в правото</b>	<b>Достъпност и предвидимост</b>	<b>Намесата преследва ли легитимна цел</b>	<b>Намесата необходима ли е в демократичното общество</b>
Cumpăna and Mazăre v. Romania 17/12/ 2004	Установено	Не се открива	Налична	да	да
V. B. Künstler v. Austria 25/04/2007	Установено	Открива се	Налична	не	не
N.V.News GmbH v. Austria 22/05/2007	Установено	Открива се	Налична	не	не
Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France 22/10/2007	Установено	Не се открива	Налична	да	да
Alves da Silva v. Portugal 20/01/2010	Установено	Открива се	Налична	не	не
Kuliś and Rózycki v. Poland 06/01/2010	Установено	Открива се	Налична	не	не
Aguilera Jimenez and Others v. Spain 10/05/2010	Установено	Не се открива	Налична	да	да
Eon v. France 14/06/2013	Установено	Открива се	Налична	да	не
Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenia 17/07/2014	Установено	Открива се	Налична	не	не
Ernst August von Hannover v. Germany 19/05/2015	Неустановено	Не се открива	Налична	да	да
Bohlen v. Germany 19/05/2015	Неустановено	Не се открива	Налична	да	да



Решения на ЕСПЧ за сатира	Наличие на защитимо право	Намеса в правото	Достъпност и предвидимост	Намесата преследва ли легитимна цел	Намесата необходима ли е в демократичното общество
Sousa Goucha v. Portugal 22/06/2016	Неустановено	Не се открива	Не се открива	да	да
Ziemiński v. Poland (no. 2) 05/10/2016	Установено	Не се открива	Налична	не	не
Grebneva and Alisimchik v. Russia 24/04/2017	Установено	Не се открива	Налична	не	не
МККР v. Hungary 20/01/ 2020	Установено	Открива се	Налична	не	не
Marina v. Romania 26/08/2020	Установено	Не се открива	Налична	да	да

## Заклучение

Анализът на практиката на ЕСПЧ води до извода, че изразяването чрез сатирата не е абсолютно, но генерално се ползва с високи нива на законова толерантност. Съдът идентифицира законосъобразна употреба на сатира, когато изразяването отговаря на гореизброените критерии, като се откроява, че е възможно преценката да подлежи на субективно (в зависимост от контекста) идентифициране на автора (сатирика), особеностите на засегнатата общност и респективно установяване на наличието на тема от публичен интерес. В опита за баланс между правото на свободно изразяване и частните права Съдът анализира изведените от практиката критерии, но оценката на общата контекстуална цялост на изразяването е основна за определяне на границите му на свободно ползване. Възможността за интерпретация на контекста, повлияна от спецификата на отделните критерии, създава условия за липса на категорична предвидимост когато ЕСПЧ разглежда случаи на изразяване чрез сатира. Възниква въпросът при какви обстоятелства сатирикът може да създаде ефект *Шарли Ебдо*? В тази хипотеза – възможно ли е категорично да се постигне справедлив баланс между правото на свободно изразяване и правата на засегнатата личност или общност?

Като част от медийната среда в демократичните общества сатирата попада в областта култура (Огнянова, 2014), която е изцяло в компетентността на националните държави, където политиките спрямо нея се определят от специфични социални и правни традиции, които може да се различават в отделните държави.

Сатирата присъства активно в наратива за съвременното в голямо разнообразие от жанрове и форми офлайн и онлайн. В новите си цифрови форми сатирата бързо може да достига до потребители от различни, нехомогенни културни общности, където двойственият ефект на новите технологии позволява свободата онлайн да се съпровожда с възможности за цифрови репресии (Огнянова, 2019).

В условията на достъпна глобална комуникация предизвикателствата пред ясното законово идентифициране на сатирата се увеличават, като е възможно различни фактори да влияят върху интерпретацията на контекста на употреба и да доведат до налагане на цензура. Необходимостта от по-задълбочено изследване и разбиране на принципите за идентифициране и определяне на законовите граници на свободно изразяване чрез сатирата е стъпка към по-доброто прилагане на правото на свободно изразяване в демократичните общества от цифровото време.

### Използвани източници

1. Огнянова, Н. (2014), Медийна политика и право на Европейския съюз, София. Библиотека „Европейски изследвания“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
2. Огнянова, Н. (2019), Юбилеен сборник на катедра „Европеистика“, Медиите в света на постистината и ролята на правото, София, Библиотека „Европейски изследвания“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, стр. 347-351.
3. Caulfield, Rachel Paine (2008), „The Influence of ‘Infoenterpropagainment’: Exploring the Power of Political Satire as a Distinct Form of Political Humor.“ In *Laughing Matters: Humor and American Politics in the Media Age*, eds. Baumgartner, Jody C. and Morris, Jonathan S. New York: Routledge
4. European Court of Human Rights; Практика с ключова дума „сатира“ - <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:%5B%22satire%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%7D> (последно посетен на 16.11.2020)
5. European Convention for Human Rights; Протокол № 14 (CETS № 194), в сила от 1 юни 2010 г. - [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_BUL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BUL.pdf)
6. Gray, J., Jones, J. P., & Thompson, E. (2009), *Satire TV: Politics and comedy in the post-network era*. New York: NYU Press
7. Global Freedom of Expression, Columbia university; Кодова дума на търсене: „Сатира“ - <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/?s=satire> (последно посетен на 14.11.2020)
8. Holbert, R. Lance (2013), Developing a Normative Approach to Political Satire: An Empirical Perspective. *International Journal of Communication* 7, pp. 305-323.
9. International Press Institute; Media Laws Database; Criminal Defamation Section - <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/bulgaria/?target=criminal-defamation>
10. Meikle, G. (2008), Naming and Shaming: News Satire and Symbolic Power. Volume 18 - <http://www.cios.org/www/ejc/EJCPUBLIC/018/2/01847.html>

# КОНТРОЛЪТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА НОВИНИ – ЩЕ ОГРАНИЧИ ЛИ НОВОТО ПРАВО НА ИЗДАТЕЛИТЕ СВОБОДАТА НА ИНФОРМАЦИЯ

Ана Лазарова

---

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

## **Abstract**

*The EU legislator has recently attempted to regulate issues that arise by the entry and rise of big digital players on the news/press content market by way of introducing a mechanism from the array of the copyright regulatory area. Directive (EU) 2019/790 (CDSM Directive) has been much criticized for the way it addresses pressing issues within the digital single market. The new press publishers' right under Art. 15 of the CDSM Directive is a tool designed to exercise very specific pressure. Its political aim is to make news aggregators or media monitoring services contribute to the funding of pluralist press. Its effects, however, seem to stretch beyond this aim.*

*This contribution explores some of the practical implications of the lack of internal and systematic coherence, or even conceptual consistency, of this new piece of legislation. More specifically, it analyses certain risk factors with regard to the free flow of news and, by extension, to the exercise of fundamental human communication rights, such as freedom of information and freedom of the press. The report briefly focuses on two main elements of the provision of Art. 15 of the Directive, which outline the scope of the new right - its (i) subject matter and its (ii) addressees. Despite the abundant criticism of the economic justification of the choice of this particular instrument and of the overall necessity for a new neighbouring right, there is presently little research that focuses on the specific legislative technique, used by EU lawmakers to properly target the effect of this new legal tool. No specific attention has been dedicated to the unorthodox restriction of an intellectual property right, traditionally applicable erga omnes, to only a limited group of addressees. The report examines the problematic drafting technique, highlighting the conflict of the new*

*neighbouring right with the existing copyright law, as well as the tension with other branches of law, including fundamental human rights and competition law.*

Приетата наскоро авторскоправна Директива (ЕС) 2019/790<sup>1</sup> претърпя множество критики по повод начина, по който адресира належащи проблеми в контекста на цифровия единен пазар. Целта на настоящия доклад е да изследва някои от практическите последици от липсата на вътрешна и систематична съгласуваност или дори концептуална последователност на този нов законодателен акт. По-точно, изследването анализира определени рискови фактори по отношение на свободния поток на новини и оттам – по отношение на упражняването на някои основни комуникационни човешки права, каквито са свобода на информацията и свободата на печата.

Още с иницирането на европейската реформа на авторското право през 2015 г. един от основните проблеми, поставени на дневен ред, бе недостигът на финансиране на традиционните гостащици на новини и журналистическо съдържание. Дискурсът бе доминиран от тезата, че основна вина за загубата на пазари имат новите големи цифрови играчи – онлайн платформи, търсачки и агрегатори, които, индексират или улеснявайки спонтанното споделяне на новинарско съдържание, изземват доходите от реклама на новинарските вестници и сайтове, използвайки оригинално съдържание, без да заплащат за това – т.нар. free riding.

Инструментът, който европейският законодател създаде за целите на решаването на този проблем и разписа в чл. 15 от директивата, е ново сродно право в полза на издателите на новини върху техните публикации. Новото право представлява механизъм, предназначен да упражнява много специфичен натиск. Политическата му цел е да принуди агрегаторите на новини или медия мониторинг агенциите да допринесат за финансирането на плуралистична преса. Още по време на дискусиите, предхождащи приемането на окончателния текст на директивата, обаче, от страна на академичната общност бяха изказани и подробно аргументирани опасения, че неговите потенциални ефекти надхвърлят тази цел и застрашават традиционно защитеното свободно разпространение на новини.

Настоящият доклад се фокусира накратко върху два основни елемента от разпоредбата на чл. 15 от директивата, които очертават обхвата на новото право – неговия (i) обект и неговите (ii) адресати. Въпреки изобилните критики към икономическата обосновка (или по-скоро липса на такава) на избора на този конкретен инструмент и

---

<sup>1</sup> 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, с. 92-125).

към цялостната необходимост и ефект от новото право<sup>2</sup>, малко са изследванията, които се фокусират върху избраната законодателна техника. До момента изцяло липсва анализ на въведеното на сравнително късен етап от законодателния процес<sup>3</sup> ограничение на правото до определени адресати<sup>4</sup>. Докладът изследва проблематичната законодателна техника, като маркира конфликта на новото право със заварената авторскоправна уредба, както и взаимодействието с други отрасли на правото, в това число закрилата на основните човешки права и защита на конкуренцията.

## Същност и ефективност на новото сродно право – в преследване на Google

Новият механизъм, въведен в чл. 15 от Директива 2019/790, дава на издателите на преса изключителното право да разрешават, съответно да забраняват, на гоставчиците на онлайн услуги, възпроизвеждането и предоставянето на достъп на публиката до техните преспубликации. Съгласно изявление от 2014 г. на Гюнтер Йомингер<sup>5</sup>, който

---

<sup>2</sup> Вж. напр. Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition on the Proposed Modernisation of European Copyright Rules, PART E, Protection of Press Publications Concerning Digital Uses (Article 11 COM(2016) 593); вж. още IViR, Academics Against Press Publishers' Right (2018), <https://www.ivir.nl/academics-against-press-publishers-right/>; Colangelo, G., & Torti, V. (2018). Copyright, Online News Publishing and Aggregators: A Law and Economics Analysis of the EU Reform. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3255449>; Geiger, C., & Frosio, G. F. (2016). Opinion of the CEIPI on the European Commission's Copyright Reform Proposal, with a Focus on the Introduction of Neighbouring Rights for Press Publishers in EU Law. SSRN Electronic Journal. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2921334>; Karapapa, S. (2018, February 5). The Press Publication Right in the European Union: An Overreaching Proposal and the Future of News Online. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3118457>; Peukert, A. (2016). An EU Related Right for Press Publishers Concerning Digital Uses. A Legal Analysis. Available at: SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2888040> и др. За особено задълбочен анализ на всички аргументи за и против въвеждане на новото право, вж. Danbury, R. (2016). *Is an EU publishers' right a good idea? Final report on the AHRC project: Evaluating potential legal responses to threats to the production of news in a digital era*, Centre for Intellectual Property and Information Law Faculty of Law University of Cambridge. Retrieved from Available at: [www.cipil.law.cam.ac.uk/documents/copyright\\_and\\_news/danbury\\_publishers\\_right\\_report.pdf](http://www.cipil.law.cam.ac.uk/documents/copyright_and_news/danbury_publishers_right_report.pdf).

<sup>3</sup> Изменението е предложено за първи път от Българското председателство през 2018 г. (вж. Консолидирано предложение за компромис на Председателство от 23 март 2018 г.) и му е предоставен мандат за преговори от COREPER на 25.05.2018 г. Вж. Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно авторското право в цифровия единен пазар, ST 9134 2918 INIT, достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9134-2018-INIT/en/pdf>.

<sup>4</sup> Тази специфична рестрикция на обхвата на новото право е спомената за кратко при Akritidou, A., (2020). *The New Related Right for Publishers according to the EU DSM Directive*. Достъпно на: <http://hdl.handle.net/11544/29486>, където авторът квалифицира правото на прес-издателите като 'Business - to - business' (B2B) право. [с.21]

<sup>5</sup> Handelsblatt (2014), <https://www.handelsblatt.com/politik/international/schutz-geistigen-eigentums-bis-2016-eu-plant-urheberrechtsabgabe-im-internet/10900130.html>

тъкмо към онзи момент предстоеше да бъде назначен за Европейски комисар по въпросите на цифровата икономика и общество в Комисията „Юнкер“, целта на новото право е да принуди Google да плаща за интелектуалната собственост, която „взема“ от Европа – ни повече, ни по-малко.<sup>6</sup>

Изглежда обаче, че в тази конкретна задача то не е самотатъчно като правен инструмент, а трябва да се прилага в контекста на сложен набор от мерки от арсенала на други области на правото, като например конкурентното право. В този смисъл е скорошният френски опит с Google. Паралелно с обсъждането на реформата в Европейския съюз, Франция стартира собствен национален законодателен процес и още в месеца, в който директивата влезе в сила – юли 2019 г. – транспонира правото на издателите на новини.<sup>7</sup> През септември същата година, малко преди влизането в сила на новите разпоредби, Google обяви, че ще прекрати използването на фрагменти (snippets)<sup>8</sup> от френски издатели в търсачката и агрегатора си на новини. Това скандализира френските власти и, разбира се, самите издатели, които вече се бяха подготвили да разпределят по около 150 милиона евро годишно приходи от Google.<sup>9</sup> Няколко браншови организации, заедно с Agence France-Presse, сезираха френския орган по конкуренция – Autorité de la Concurrence, с искане за постановяване на временни мерки срещу Google. В решението си от 9 април 2020 г.<sup>10</sup> органът прие, че Google злоупотребява с господстващото си положение на пазара за услуги за обикновено търсене и че „предвид очевидното значение на използването на съдържание, обект на авторско право, в своята търсачка, Google е в позиция да подкопае ефективността на даден закон, в случая Закона за сродните права, дори преди влизането му в сила“. На аргумента на Google, че новите норми не установяват изискване за задължително сключване на лицензионни споразумения за използването на защитено съдържание, Органът за защита на конкуренцията приложи „духа“ на закона, а не негова-

---

<sup>6</sup> В обратния смисъл Höppner, T., M. Kretschmer, R. Xalabarder (2017), „CREATe public lectures on the proposed EU right for press publishers“, European Intellectual Property Review [E.I.P.R.] 39(10), pp.607-622.

<sup>7</sup> Членове L 218-1 до L 218-5 от френския Кодекс за интелектуална собственост.

<sup>8</sup> Kayali, L. (2020), *Google Refuses To Pay Publishers In France* [online] POLITICO. Available at: <https://www.politico.eu/article/licensing-agreements-with-press-publishers-france-google>.

<sup>9</sup> Според френски коментатори е изненадващо, че законът не е отчел до голяма степен идентифицирания риск Google да откаже масово лицензиране на съдържание за резултатите в търсачката си, особено предвид факта, че по-голямата част от потребителите „кликват“ само върху първите няколко резултата, вж. Joux, A. (2020), *Droits voisins et rémunération des éditeurs: les rapports dupliques des plateformes et de la presse. La revue européenne des médias et du numérique*, n 05, 2020. Disponible sur: <https://la-rem.eu/2020/05/droits-voisins-et-remuneration-des-editeurs-les-rapports-dupliques-des-plateformes-et-de-la-presse/?pdf=14205>.

<sup>10</sup> Решение 20-MC-01 of April 09, 2020 на френския Орган за защита на конкуренцията. Достъпно на: [https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral\\_texts/2020-06/20-mc-01\\_en.pdf](https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2020-06/20-mc-01_en.pdf)

та „буква“<sup>11</sup>, като заяви, че „*подобен аргумент поставя под съмнение валидността на преценката, направена от законодателя да предефинира споделянето на стойност в полза на издатели и новинарските агенции [...] и не е работа на Органа да поставя под въпрос тази преценка*“ и отхвърли аргументите на Google без особена обосновка.

По-нататък Органът за защита на конкуренцията квалифицира практиките на Google като създаващи „*сериозна и непосредствена вреда за общата икономика, предвид изключителната роля на пресата във функционирането на демократичното общество [и] причиняващи сериозна и непосредствена вреда на пресата в частност.*“ Органът задължи Google да започне добросъвестни преговори с правноносителите, които да доведат до предложение за възнаграждение. Понастоящем производството е в процес на обжалване от Google.<sup>12</sup>

## **Потенциални странични ефекти и напрежение със заварената уредба**

Видно от горния казус, за момента новият механизъм изглежда не е в състояние да се справи с проблема, за решаването на който бе създаден. Или поне не е в състояние да постигне това без помощта на силно политически мотивиран натиск от институции, които не са пряко свързани с прилагането му и изключително разширително телеологично тълкуване на правната уредба. За сметка на това са налице множество притеснения как прилагането на новото право ще се отрази на динамиката на пазара на новини, в частност, и на свободата на информацията, в по-широк план.

### **• Предмет на новото средно право**

Опитите да се наложи някаква форма на защита над новините в полза на пресиндустрията не са от вчера.<sup>13</sup> Исторически те винаги са противопоставяли тезите за необходимостта от финансиране на качествена журналистика, от една страна, и за жизненоважното значение на свободното разпространение на новини за достъпа до информация и партиципативната демокрация, от друга. Може би единстве-

---

<sup>11</sup> Mouron, P. (2020), L'Autorité de La Concurrence Au Secours Du Droit Voisin Des Éditeurs et Agences de Presse. *La revue européenne des médias et du numérique*. Disponible sur: <<https://la-rem.eu/2020/08/la-utorite-de-la-concurrence-au-secours-du-droit-voisin-des-editeurs-et-agences-de-presse/>> accessed 2020.

<sup>12</sup> Според говорителката на Google „жалбата не оспорва решението, а търси насоки за прилагането му“. Прессъобщение, достъпно на: <https://www.barrons.com/news/google-seeks-clarification-on-french-news-rights-ruling-01593778205>.

<sup>13</sup> Ricketson, S. and J. Ginsburg (2016), Intellectual Property in News? Why Not?, Sam Ricketson and Megan Richardson, eds., *Research Handbook on Intellectual Property in Media and Entertainment*. Edward Elgar, U of Melbourne Legal Studies Research Paper, Columbia Public Law Research Paper No. 14-511, Available at: <https://ssrn.com/abstract=2773797>

ното успешно прокарване на специален защитен механизъм в полза на търговските доставчици на новини, който установява монопол над публикуваната от тях информация, е доктрината на „горещите новини“ в САЩ.<sup>14</sup> Авторскоправната уредба на глобално ниво по дефиниция изключва защитата на новини и факти. Разпоредба, позволяваща свободното възпроизвеждане на ежедневни новини или факти, които имат характер на обикновена пресинформация, съществува в Бернската конвенция от самото ѝ създаване през 1886 г.

Новото европейско право на издателите на новини, обаче, рискува да прекрачи границата на „неприкосновеността“ на свободното разпространение на новини, на първо място заради неясния си обект. Дефиницията на „Публикация в пресата“ се съдържа в чл. 2 от директивата. Това е:

*„сбирка, съставена основно от литературни произведения с журналистически характер, но която може да включва и други произведения или други обекти и която а) представлява обособена единица в периодично или редовно актуализирано издание под общо заглавие, като например вестник или списание с обща или специализирана насоченост; б) има за цел да предоставя на широката общественост информация във връзка с новините или други теми и; в) се публикува в която и да е медия по инициатива на доставчик на услуги и под неговата редакционна отговорност и контрол.“<sup>15</sup>*

<sup>14</sup> Тази концепция възниква в началото на XX век и е развита с Решение на Върховния съд на САЩ по делото *International News Service v. Associated Press* от 1918 г. Базира се на институтите на нежеланата конкуренция и неоснователното обогатяване. В последните десетилетия опитите доктрината на „горещите новини“ да бъде възродена с цел да се постигне създаването на стабилен лицензионен пазар на информационни услуги онлайн - съответно допълнителен източник на приходи за търговските доставчици на новини, бяха по-скоро неуспешни. Доктрината съществува с много ограничено приложение след основополагащото решение *NBA срещу Motorola* от 1997 г. Вж. Balganes, S. (2011). *'Hot News': The Enduring Myth of Property in News*. *Columbia Law Review*, Vol. 111, p. 419, U of Penn Law School, Public Law Research Paper No. 11-06, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1748789>; вж. също McConachie, A. (2014), *Understanding the „Hot-News“ Doctrine*. *Information Law & Policy* - Spring 2014, UC Berkeley School of Information. Available at: <https://blogs.ischool.berkeley.edu/i205s14/2014/04/27/understanding-the-hot-news-doctrine/>

<sup>15</sup> За обстоен анализ на понятието публикация в пресата вж. Czarny-Drożdziejko, E. (2020). *The Subject-Matter of Press Publishers' Related Rights Under Directive 2019/790 on Copyright and Related Rights in the Digital Single Market*. IIC 51, 624-641. <https://doi.org/10.1007/s40319-020-00933-y>. Противно на информацията, съдържаща се в Консултацията № 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., според който по българската уредба „лицата, които създават и издават периодични издания, са носители на авторското право върху тях“, публикациите в пресата в момента не са обект на защита по ЗАПСП. Обект на защита съгласно чл.3 са графичното оформление на печатно издание (ал.1, т.9) и периодични издания (ал.2, т.3; чл.10), доколкото цялостният им вид и подборът са оригинални. Правото по чл.10 от ЗАПСП не обхваща отделни статии, какъвто е обектът на новото сродно право.



От тази дефиниция можем да извадим няколко заключения. На първо място, публикацията в пресата е обект на интелектуална собственост, който не е еднакъв, но до голяма степен се припокрива с обект на авторско право – журналистическа статия, репортерска снимка, друг защитен обект като напр. видеорепортаж. Това означава, че ползвателят следва да осъществи двоен клиринг на правата върху един обект – да сключи два договора за използване или да обезщети двама правоносители – автора и издателя.

По-съществен проблем поставя хипотезата, в която няма „дублиране“ на права. Директивата постановява, че публикацията може да обхваща „произведения и други материали“, което кара анализаторите да приемат, че защитата с новото сродно право отива отвъд авторскоправната защита. Това означава, че издателят може да контролира, съответно ограничава, разпространението на неоригинални материали – такива, които не са резултат от творческа дейност – факти и новини.

Директивата се опитва да ограничи потенциалния негативен ефект на този твърде широк предмет, като изрично изключва от обхвата на правото „отделни гуми или много кратки откъси“ от публикации в пресата. В тази гаранция за свободния достъп до информация, обаче, е налице пробойна, тъй като Съображение 58 въвежда една условност в значението на термина „много кратки откъси“, а именно, че

*„е важно изключването на много кратките откъси да се тълкува по такъв начин, че да не засяга ефективността на правата, предвидени в настоящата директива“.*

Съгласно тези насоки монополизирането на разпространението на традиционно неподлежащи на авторскоправна защита факти и кратка информация зависи от потенциалното икономическото въздействие на повторната им употреба.<sup>16</sup> В този смисъл френската национална мярка, въвеждаща чл.15 от директивата, предвижда, че изключението за много кратки откъси не се прилага, когато използването им замества самата публикация. Това е изключително проблематичен въпрос, който всъщност може да обезмисли изключването от защита на „кратки откъси“ и да се доближи опасно до авторскоправна защита на новините и обикновените факти.

#### • **Адресати на новото сродно право**

На следващо място, основен фокус в дебата преди приемането на директивата бе поставен върху стремежа приложното поле на новото

<sup>16</sup> Ginsburg, J. (2020), *Floors and Ceilings in International Copyright Treaties (Berne/TRIPS/WCT minima and maxima)*, Columbia Public Law Research Paper No. 14-659, forthcoming in Henning Gross Ruse Kahn and Axel Metzger, eds. IP BEYOND BORDERS (2021). Available at: <https://ssrn.com/abstract=3640668>

право да се ограничи така, че правилно да таргетира бизнесите, за които се твърди, че практикуват free riding. Ясно е, че намерението на Комисията от самото начало бе да се насочи само към търговските онлайн оператори, като така създаде „солиден B2B пазар за лицензиране за онлайн използване на публикации в пресата“<sup>17</sup>. В опит да бъдат преодолени опасенията на академичните среди и организациите за цифрови права от твърде широк ефект на монополизирането на информационния поток, европейският законодател заложи на твърде неортодоксален подход – разпоредбата бе модифицирана така, че да обхваща само определен вид употреба от определен вид адресати.

В резултат на това, за разлика от всички други познати права на интелектуална собственост на ниво ЕС, които се прилагат *erga omnes* по дефиниция<sup>18</sup>, новото сродно право се прилага само при онлайн използване и само от гоставчици на услуги на информационното общество (Information Society Service Providers или ISSPs).

Интересно е да се анализира правната техника, използвана, за да бъде обхваната дейността само на големи търговски ползватели на журналистическо съдържание. Понятието „онлайн употреба“ не съответства на доктриналната и законодателната традиция в авторското право и на класификацията на видовете използване, обхванати от Директива 2001/29/ЕО<sup>19</sup>. Терминът не е дефиниран в достиженията на правото на ЕС (*acquis communautaire*), с изключение на определението за „онлайн права“ в Директива 2014/26/ЕС<sup>20</sup>, която предвижда по-специално онлайн използването на музикални произведения. Ако се придържаме към функционалния подход на това определение, трябва да приемем, че всички актове на използване, необходими за предоставянето на онлайн услуга, попадат в обхвата на онлайн употребата. Следователно ограничението за онлайн употреба в чл. 15 е донякъде излишно и меродавният критерий за определяне обхвата на правото са неговите адресати. Следва да се

---

<sup>17</sup> European Commission (2016), Impact Assessment on the modernisation of EU copyright rules. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-modernisation-eu-copyright-rules>.

<sup>18</sup> За преглед на теориите за правната същност на правата на интелектуална собственост вж. напр. Sganga, C. (2018), *Propertizing European Copyright. History, Challenges and Opportunities*. Contra: вж. Speriusi-Vlad, A., Introduction to a New Theory in Intellectual Property Law: Legal Protection without a Property Right (August 1, 2014), достъпно на: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2474994>. Според този автор правата на ИС са права in personam.

<sup>19</sup> 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, р. 10-19).

<sup>20</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно колективното управление на авторското право и сродните му права и многотериториалното лицензиране на правата върху музикални произведения за използване онлайн на вътрешния пазар (OJ 2014 L 84, р. 72).

уточни, че подобен критерий, очертаващ обхвата на правото, не е прилаган при предходните два опита за уредба на право в полза на издателите на новини на национално ниво – в Испания и Германия<sup>21</sup>.

Кой е доставчик на услуга на информационното общество? Концепцията обхваща много широка група участници на цифровия пазар. Легалната дефиниция е заложена в друг законодателен акт на ЕС – Директива (ЕС) 2015/1535<sup>22</sup>. ISSPs са доставчици на каквато и да е услуга, нормално предоставяна 1) срещу възнаграждение, 2) от разстояние, 3) по електронен път и 4) по индивидуално искане на получателя на услуги. Чрез ограничаване на адресатите съгласно горните критерии от обхвата на новия законодателен инструмент се изключват индивидуалните потребители и проекти с нестопанска цел. Независимо от това, разпоредбата обхваща повече заинтересовани страни, отколкото е първоначалната ѝ цел. По-специално, ISSPs включват самите доставчици на медийни услуги, в това число онлайн вестници, новинарски портали и оператори на отделни уебсайтове, в някои случаи и независими журналисти, тъй като всички те предоставят услуги (i) от разстояние, (ii) по електронен път и (iii) по индивидуално искане на получателя на услуга. Що се отнася до четвъртото изискване – за „възнаграждение“, то е изпълнено и когато доставчикът не получава възнаграждение пряко от получателите на неговата услуга. Практиката на Съда на ЕС е последователна за това, че косвеният доход от реклама се приема за възнаграждение по смисъла на Директива 2014/26/ЕС<sup>23</sup>. Съвсем наскоро в своето заключение по обединени дела C-682/18 YouTube и C-683/18 Cyando<sup>24</sup> генералният адвокат Saugmandsgaard Øe се произнесе, че възнаграждение има както в хипотезата на продажбата на рекламното пространство (модел „YouTube“), така и от абонаменти (модел „Cyando“). Това са и основните бизнес модели на търговската журналистика от всякакъв мащаб. Иронично, *de lege lata* търговските доставчици на новини и ползвателите на публикации в пресата принадлежат към една и съща категория заинтересовани страни, когато говорим за адресатите на чл. 15.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Ограничението на съответния германски законодателен инструмент е само за търговска употреба. Вж. раздел 87e (1) от германския Закон за авторското право - Urheberrechtsgesetz (UrhG). Испанското решение представлява специфична модификация на националното изключение за цитат.

<sup>22</sup> Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (OJ L 241, p. 1-15).

<sup>23</sup> Решение на Съда на ЕС по дело C291/13, Papasavvas [2014], EU:C:2014:2209.

<sup>24</sup> Заключение на Генералния адвокат по присъединени дела C682/18 and C683/18 Frank Peterson срещу Google LLC, YouTube LLC, YouTube Inc., Google Germany GmbH (C-682/18) и Elsevier Inc. срещу Cyando AG (C-683/18) [142].

<sup>25</sup> С оглед опростяване структурата на доклада, извън настоящото изследване остава друг елемент от очертаването на кръга на адресатите, който е не по-малко смущаващ в контекста на нежеланите ефекти от лошата законодателна техника за правната сигурност, а именно - изключването на определени адресати на основание съществуването и съдържанието на двустранни договорни отношения между трети лица, уредено в член 15, параграф 2 от директивата.

Аналогично на въпроса с очертаване на обекта на новото сродно право, въпросът с неговите адресати също съдържа потенциален конфликт с традиционни механизми, гарантиращи свободно използване на защитени обекти в публичен интерес. Обхватът на адресатите се припокрива с обхвата на бенефициерите на различни специфични изключения от авторското право по отношение на безплатното повторно използване на статии и други материали от журналистически и информативен характер. Съгласно параграф 3 от чл. 15, всички приложими към авторските права изключения и ограничения се отнасят и за новото сродно право. На ниво ЕС съществуват редица заварени изключения, които имат „информационна“ обосновка<sup>26</sup> и съответно ще очертаят границите, в които издателите на преса ще могат да се възползват от новата си икономическа привилегия. Предходната хоризонтална директива в областта на авторското право – Директива 2001/29/ЕО, разрешава възпроизвеждане, съобщаване и предоставяне на достъп на публиката без разрешение на правноносителя – т.нар. свободно използване – в следните относими случаи:

- свободно използване на чуждо защитено съдържание под формата на *цитати за цели като критика или обзор* (чл.5, ал.3, б. „г“ от директивата);
- свободно използване на публикувани статии по актуални икономически, политически или религиозни въпроси, или излъчени произведения, или други закриляни обекти от същия характер – т.нар. *прес ревю* (чл.5, ал.3, б. „в“, първа хипотеза);
- свободното използване на произведения или други закриляни обекти във връзка със съобщаването на актуални събития, доколкото е оправдано от преследваната цел за информираност – т.нар. *съобщаване за актуални събития* (чл.5, ал.3, б. „в“, втора хипотеза);
- свободното използване на *политически речи, както и откъси от публични лекции* или подобни произведения или закриляни обекти, доколкото е оправдано от целта на информираност (чл.5, ал.3, б. „е“).

Всички тези изключения, обаче, не са хомогенно уредени в ЕС и варират изключително много в държавите членки по отношение на бенефициери, допустими действия и обектите, за които е възможно свободно използване. Нещо повече, случва се в една държава членка да има няколко различни режима за едно и също изключение<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ricketson, S. (2003), *Study on Limitations and Exceptions of Copyright and Related Rights in the Digital Environment*, WIPO, available at: [https://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr\\_9/sccr\\_9\\_7.pdf](https://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_9/sccr_9_7.pdf), p. 25.

<sup>27</sup> Така напр. в Словакия копирането на статии по актуални въпроси е позволено за всички, но предоставянето на достъп на публиката на такива статии - само на масмедияте. Вж. член 39 от Закона за авторското право на Словакия.

Съществуват редица фактори, допринасящи за мозайката от националните разпоредби. На първо място, причината за слабата хармонизация е незадължителният характер на повечето изключения от Директива 2001/29/ЕО<sup>28</sup>. В много национални системи тези изключения, заедно със съответната съдебна практика, предшестват разпоредбите на европейските директиви<sup>29</sup> и са запазили своите специфики. Пейзажът се усложнява допълнително от възможността държавите членки да променят обхвата на изключенията по преценка на съда<sup>30</sup>. Нещо повече, важни разлики могат да възникнат в рамките на съдебното тълкуване в зависимост от подхода при прилагането на тристъпковия тест. Ако се задълбочим още повече, ще установим, че съществената дискреция, която държавите членки имат при модифицирането на нормите на директивата, не е неограничена. Тълкувателната практика на Съда на ЕС е изминала дълъг и сложен път по този въпрос<sup>31</sup>, кулминирал през миналата 2019 г. в т.нар. Трилогия от осново-

<sup>28</sup> Според някои автори изключението за цитат е задължително по силата на Бернската конвенция и държавите членки не могат да го изключат - поне по отношение на чуждестранни произведения - вж. Xalabarder, R. (2014), *The Remunerated Statutory Limitation for News Aggregation and Search Engines Proposed by the Spanish Government - Its Compliance with International and EU Law*. IN3 Working Paper Series. Contra: вж. Rosati Rosati, E. (2016). Neighbouring Rights for Publishers: Are National and (Possible) EU Initiatives Lawful?. Forthcoming in International Review of Intellectual Property and Competition Law (IIC), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2798628>. Освен това, според Papadopoulou, Maria-Daphne (et al.) „Дори това изключение да може да бъде реализирано като задължително правило по силата на формулировката, приета от Бернската конвенция, тя не се прилага за сродни права, каквото е новото сродно право за издателите.“ - Copyright and the Press Publishers Right on the Internet: Evolutions and Perspectives, *EU Internet Law in the Digital Era: Regulation and Enforcement*, edited by Synodinou, T., Jougoux, P. et al. [p.125], което е пореден пример за възможно отклонение между правните режими на авторските и сродните права в полза на носителите на сродно право.

<sup>29</sup> Холандското пресизключение датира от 1912 г. За историята на някои национални информационни изключения вж. Guibault, L. (2012), *The Press Exception in the Dutch Copyright Act*. Amsterdam, A century of Dutch copyright law: Auteurswet 1912-2012 p. 443 - 476, достъпно на: [https://www.ivir.nl/publicaties/download/press\\_exception\\_dutch\\_copyright\\_act.pdf](https://www.ivir.nl/publicaties/download/press_exception_dutch_copyright_act.pdf). вж. също IvIR, (2006), Study on the Recasting of Copyright and Related rights for the Knowledge Economy, p. 38; M. Favale, 'Publication Review - Copyright Exceptions: The Digital Impact', E.I.P.R. 2006/28, pp. 505-506.

<sup>30</sup> Чл.122, ал.5, пар.3 от френския Кодекс за интелектуална собственост позволява свободния „преглед на пресата“, без да дефинира понятието. Елементите на този правен институт са изцяло сублимирани чрез съдебна практика. Вж. Puerto, P. (2017). La distinction revue de presse, panorama de presse. Disponible sur: <https://www.reseau-canope.fr/savoirscdi/societe-de-linformation/cadre-reglementaire/le-coin-du-juriste/la-distinction-revue-de-presse-panorama-de-presse.html#c13741>. Интересно е, че тази френска дефиниция е използвана и от белгийския съд по известното дело Copiepressе срещу Google, като в Белгия изключението не е транспонирано. Относно случая, вж. Laurent, P. (2011). *Copiepressе SCRL & alii v. Google Inc. In its decision of 5 May 2011, the Brussels Court of Appeal confirms the prohibitory injunction order banning Google News and Google's „in cache“ function*, Available at: <http://www.crid.be/pdf/public/6845.pdf>.

<sup>31</sup> Най-актуален преглед на развитието по този въпрос вж. Sganga, C. (2020), *A new era for EU copyright exceptions and limitations?*, ERA Forum - <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00623-9>

полагащи решения по делата *Funke Medien, Pelham and Spiegel Online*<sup>32</sup>. Тези решения установиха, че доколко дадена държава членка може да се отклонява от формулировката на изключението в директивата, е въпрос на конкретна преценка на националния съд във всеки отделен случай. При това следва да се вземе предвид важноността на изключението по редица критерии, вкл. икономическото му значение в контекста на цифровия единен пазар и запазване на неговата ефективност като залог за защитата на основни права и свободи.

Друг важен аспект от основните заключения на Съда на ЕС в споменатата трилогия е, че авторскоправните изключения са единственият механизъм, който може да се използва за постигане на справедлив баланс между насрещни права, каквито са авторски права, от една страна, и основните права на свобода на информацията или свобода на печата, от друга. Следователно инструментът, служещ за прокарване на този баланс, е не просто нехармонизиран и негъвкав, а е и нестабилен.

Всички тези изводи провокират повече въпроси, отколкото дават отговори за това как следва да се прилагат авторскоправните изключения в ЕС и са твърде притеснителни с оглед последиците на създалия се регулаторен хаос по отношение прилагането на принципа на правната сигурност. В контекста на новото право на издателите на новини по чл. 15 от Директива (ЕС) 2019/790 това означава, че правото на първо място, (i) ще има различен обхват в различните държави членки. На второ място, може да е (ii) обект на различни режими в една държава членка. На трето място, поради разликата в обхвата между авторските права и новото издателско право по отношение на защитения предмет, както и поради особеността му режим при използване на основане неизключителни лицензи, (iii) приложимите режими могат също да варират между различните правноносителни.

## Заключение

Независимо от опита за ограничаване на неговия обхват, опасенията, че новото право на издателите на преса ще има широки и донякъде непредсказуеми ефекти, остават. Дори без напомнянето за неуспеха му да стимулира качествена журналистика на две предходни инстанции – в Германия и Испания, ефективността на правния механизъм, заложен в чл. 15, е поставена под въпрос от правната сага на Google във Франция. Нещо повече, чл.15 явно е замислен, без да се отчитат авторскоправните изключения и ограничения, които дефини-

---

<sup>32</sup> Дело C-469/17 *Funke Medien NRW GmbH* срещу *Bundesrepublik Deutschland* [2019] EU:C:2019:623; дело C-476/17 *Pelham GmbH* и др. срещу *Ralf Hütter* и *Florian Schneider-Esleben* [2019] EU:C:2019:624; дело C-516/17 *Spiegel Online GmbH* срещу *Volker Beck* [2019] EU:C:2019:625.

рат обхваща му на национално ниво във всяка една от държавите членки. Опитите за хармонизация продължават да се изразяват в частични, некоординирани интервенции, оставящи след себе си вътрешно противоречива регулация. Непоследователният подход е особено притеснителен предвид трайната тенденция авторското право да се отдалечава от идеологическото си ядро – интересите на авторите и закрилата на творческия труд – и да се използва за ad hoc регулаторни „инжекции“ на бизнес моделите на определени посредници на пазара на творческо съдържание, каквито в случая са издателите на преса. Ранна заявка за подобен подход намираме и в скорошния доклад на Европейския парламент за развитието на технологиите на изкуствения интелект<sup>33</sup>.

Когато използваме авторското право за икономическо стимулиране на определени индустриални отрасли, следва да се отнасяме с особено внимание към факта, че освен възможност за създаване на монопол върху разпространението на определен продукт или услуга, то представлява сложна екосистема от разработени във времето институти и инструменти – далеч не свършени и хармонизирани – които целят да балансират приложението му спрямо публичния интерес и основните човешки права.

### Използвани източници

1. Akritidou, A. (2020). *The New Related Right for Publishers according to the EU DSM Directive*, Available at: <http://hdl.handle.net/11544/29486>.
2. Balganesch, S. (2011), 'Hot News': *The Enduring Myth of Property in News*. *Columbia Law Review*, Vol. 111, p. 419, U of Penn Law School, Public Law Research Paper No. 11-06, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1748789>
3. Colangelo, G., & Torti, V. (2018), *Copyright, Online News Publishing and Aggregators: A Law and Economics Analysis of the EU Reform*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3255449>
4. Czarny-Drożdziejko, E. (2020), *The Subject-Matter of Press Publishers' Related Rights Under Directive 2019/790 on Copyright and Related Rights in the Digital Single Market*. IIC 51, 624-641. <https://doi.org/10.1007/s40319-020-00933-y>
5. Danbury, R. (2016), *Is an EU publishers' right a good idea? Final report on the AHRC project: Evaluating potential legal responses to threats to the production of news in a digital era*, Centre for Intellectual Property and Information Law Faculty of Law University of Cambridge. Retrieved from Available at: [www.cipil.law.cam.ac.uk/documents/copyright\\_and\\_news/danbury\\_publishers\\_right\\_report.pdf](http://www.cipil.law.cam.ac.uk/documents/copyright_and_news/danbury_publishers_right_report.pdf).

---

<sup>33</sup> Report on intellectual property rights for the development of artificial intelligence technologies (2020/2015(INI)). European Parliament, Committee on Legal Affairs, Rapporteur: Stéphane Séjourné. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0176\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0176_EN.pdf)

6. European Commission (2016) Impact Assessment on the modernisation of EU copyright rules. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-modernisation-eu-copyright-rules>.
7. Geiger, C., & Frosio, G. F. (2016), *Opinion of the CEIPI on the European Commission's Copyright Reform Proposal, with a Focus on the Introduction of Neighbouring Rights for Press Publishers in EU Law*. SSRN Electronic Journal - <https://doi.org/10.2139/ssrn.2921334>.
8. Guibault, L. (2012), *The Press Exception in the Dutch Copyright Act. Amsterdam, A century of Dutch copyright law: Auteurswet 1912-2012*, p. 443-476. Available at: [https://www.ivir.nl/publicaties/download/press\\_exception\\_dutch\\_copyright\\_act.pdf](https://www.ivir.nl/publicaties/download/press_exception_dutch_copyright_act.pdf).
9. Ginsburg, J. (2020), *Floors and Ceilings in International Copyright Treaties (Berne/TRIPS/WCT minima and maxima)*, Columbia Public Law Research Paper No. 14-659, forthcoming in Henning Gross Ruse Kahn and Axel Metzger, eds. *IP BEYOND BORDERS* (2021). Available at: <https://ssrn.com/abstract=3640668>.
10. Handelsblatt (2014) - <https://www.handelsblatt.com/politik/international/schutz-geistigen-eigentums-bis-2016-eu-plant-urheberrechtsabgabe-im-internet/10900130.html>
11. Höppner, T., Kretschmer, M., Xalabarder, R. (2017), CREATE public lectures on the proposed EU right for press publishers, *European Intellectual Property Review* [E.I.P.R.] 39(10), pp.607-622.
12. IViR (2018), Academics Against Press Publishers' Right, <https://www.ivir.nl/academics-against-press-publishers-right/>
13. IViR (2006), Study on the Recasting of Copyright and Related rights for the Knowledge Economy, p. 38; Favale, M., *Publication Review - Copyright Exceptions: The Digital Impact*, E.I.P.R. 2006/28, pp. 505-506.
14. Joux, A. (2020), *Droits voisins et rémunération des éditeurs: les rapports dupliés des plateformes et de la presse*. La revue européenne des médias et du numérique, n 05, 2020. [En ligne]. Disponible sur: <https://la-rem.eu/2020/05/droits-voisins-et-remuneration-des-editeurs-les-rapports-dupliés-des-plateformes-et-de-la-presse/?pdf=14205>.
15. Karapapa, S. (2018), *The Press Publication Right in the European Union: An Overreaching Proposal and the Future of News Online*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3118457>
16. Kayali, L. (2020), *Google Refuses To Pay Publishers In France*. POLITICO. Available at: <https://www.politico.eu/article/licensing-agreements-with-press-publishers-france-google>.
17. Max Planck Institute for Innovation and Competition on the Proposed Modernisation of European Copyright Rules (2017), *Position Statement*, PART E, Protection of Press Publications Concerning Digital Uses (Article 11 COM(2016) 593).
18. McConachie, A. (2014), Understanding the „Hot-News“ Doctrine. *Information Law & Policy* - Spring 2014, UC Berkeley School of Information. Available at: <https://blogs.ischool.berkeley.edu/i205s14/2014/04/27/understanding-the-hot-news-doctrine/>
19. Mouron, P. (2020). L'Autorité de La Concurrence Au Secours Du Droit Voisin Des Éditeurs et Agences de Presse. *La revue européenne des médias et du numérique*. Disponible sur: <https://la-rem.eu/2020/08/lautorite-de-la-concurrence-au-secours-du-droit-voisin-des-editeurs-et-agences-de-presse/>



20. Papadopoulou, M. et al. (2019), Copyright and the Press Publishers Right on the Internet: Evolutions and Perspectives, *EU Internet Law in the Digital Era: Regulation and Enforcement*, edited by Synodinou, T., Jougleux, P. et al. [p.125]
21. Peukert, A. (2016), *An EU Related Right for Press Publishers Concerning Digital Uses. A Legal Analysis*. SSRN Electronic Journal. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2888040>
22. Puerto, P. (2017), *La distinction revue de presse, panorama de presse*. Disponible sur: <https://www.reseau-canope.fr/savoirscdi/societe-de-linformation/cadre-reglementaire/le-coin-du-juriste/la-distinction-revue-de-presse-panorama-de-presse.html#c13741>.
23. Report on intellectual property rights for the development of artificial intelligence technologies (2020/2015(INI)). European Parliament, Committee on Legal Affairs, Rapporteur: Stéphane Séjourné. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0176\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0176_EN.pdf)
24. Ricketson, S. and Ginsburg, J. (2016), *Intellectual Property in News? Why Not?*. Sam Ricketson and Megan Richardson, eds., Research Handbook on Intellectual Property in Media and Entertainment. Edward Elgar, U of Melbourne Legal Studies Research Paper, Columbia Public Law Research Paper No. 14-511, Available at: <https://ssrn.com/abstract=2773797>.
25. Ricketson, S. (2003), *Study on Limitations and Exceptions of Copyright and Related Rights in the Digital Environment*, WIPO, available at: [https://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr\\_9/sccr\\_9\\_7.pdf](https://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_9/sccr_9_7.pdf), p. 25.
26. Rosati, E. (2016), *Neighbouring Rights for Publishers: Are National and (Possible) EU Initiatives Lawful?*. Forthcoming in International Review of Intellectual Property and Competition Law (IIC), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2798628>.
27. Sganga, C. (2020), *A new era for EU copyright exceptions and limitations?*. ERA Forum. Available at: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00623-9>.
28. Sganga, C. (2018), *Propertizing European Copyright. History, Challenges and Opportunities*. (Introduction and Chapter 1). Propertizing European Copyright. History, Challenges and Opportunities, Edward Elgar Publishing, 2018 (pp.336), Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3130417>
29. Speriusi-Vlad, A., *Introduction to a New Theory in Intellectual Property Law: Legal Protection without a Property Right* (August 1, 2014). Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2474994>.
30. Xalabarder, R. (2014), *The Remunerated Statutory Limitation for News Aggregation and Search Engines Proposed by the Spanish Government - Its Compliance with International and EU Law*. IN3 Working Paper Series. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2504596>.
31. 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, р. 10-19).
32. Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно колективното управление на авторското право и сродните му права и многотериториалното лицензиране на правата върху музикални произведения за използване онлайн на вътрешния пазар (OJ 2014 L 84, р. 72).

33. Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (OJ L 241, р. 1-15).
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. Заключение на Генералния адвокат по присъединени дела C682/18 and C683/18 Frank Peterson срещу Google LLC, YouTube LLC, YouTube Inc., Google Germany GmbH (C-682/18) и Elsevier Inc. срещу Cyando AG (C-683/18) [142].
36. Закон за авторското право и сродните му права.
37. Закон за авторското право на Германия - Urheberrechtsgesetz (UrhG). Достъпен на: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_urhgf/](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_urhgf/)
38. Закон за авторското право на Словакия. Достъпен на: <https://wipolex.wipo.int/en/text/542164>.
39. Кодекс за интелектуална собственост на Франция. Достъпен на: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006069414/2020-11-18/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006069414/2020-11-18/)
40. Консолидирано предложение за компромис на Българското председателство на Съвета на ЕС от 23 март 2018 г.
41. Консултационен 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>.
42. Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно авторското право в цифровия единен пазар, (2018). ST 9134 2918 INIT, достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9134-2018-INIT/en/pdf>.
43. Прессъобщение от Google, (2020). Достъпно на: <https://www.barrons.com/news/google-seeks-clarification-on-french-news-rights-ruling-01593778205>.
44. Решение 20-МС-01 от 09 април 2020 на френския Орган за защита на конкуренцията. Достъпно на: [https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/integral\\_texts/2020-06/20-mc-01\\_en.pdf](https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2020-06/20-mc-01_en.pdf)
45. Решение на Съда на ЕС по дело C291/13, Papasavvas [2014], EU:C:2014:2209.
46. Решение на Съда на ЕС по дело C-469/17, Funke Medien NRW GmbH срещу Bundesrepublik Deutschland [2019] EU:C:2019:623.
47. Решение на Съда на ЕС по дело C-476/17, Pelham GmbH и др. срещу Ralf Hütter и Florian Schneider-Esleben [2019] EU:C:2019:624.
48. Решение на Съда на ЕС по дело C-516/17, Spiegel Online GmbH срещу Volker Beck [2019] EU:C:2019:625.

# ОТГОВОРНОСТ НА ОНЛАЙН ПЛАТФОРМИТЕ В ЕС И САЩ ПРЕЗ 2020 г. – ДИСКУСИИ И ПОЛИТИКИ

Ивелика Иванова

---

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

## **Abstract**

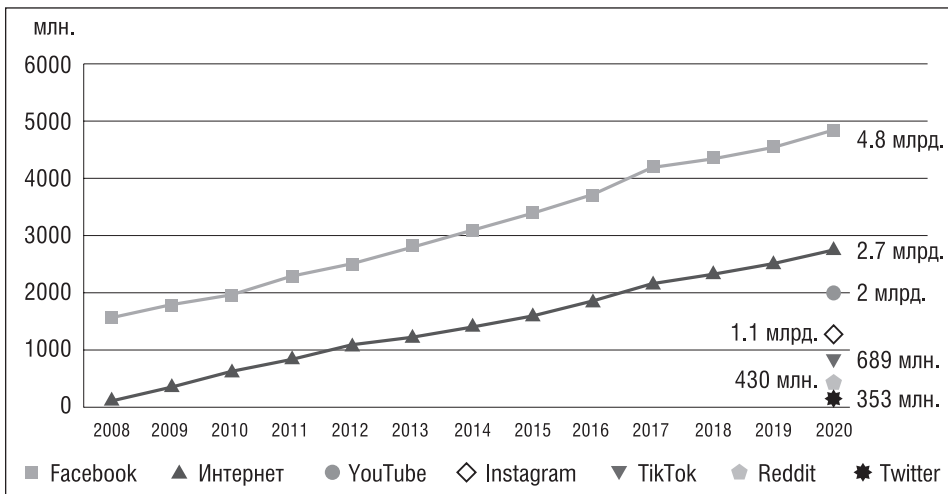
*In 2000, the E-commerce Directive of the European Union was adopted, playing the role of a „cornerstone of the internal market“. ECD constructs a legal framework of horizontal and technology-neutral nature, which applies to all providers of information society services with a purely technical, automatic and passive nature and contains provisions through which the intermediary service providers are exempted from liability for illegal actions by their users under certain conditions.*

*The issue of the conditional exemption from liability of service provider is addressed in pre-European US law through 47 USC §230 of the US Telecommunications Act, which is seen as the framework that shapes the Internet as we know it. This paper traces and analyzes recent developments and prospects for a comprehensive reform of the conditional exemption from liability of social media platforms in the EU and the US on the verge of the third decade of the 21<sup>st</sup> century in the context of growing pressure on online platforms by governments and various stakeholders seeking to control online content by leveraging their technical capacity.*

## **I. Ерата на платформите**

На прага на третото десетилетие на XXI век онлайн платформите представляват отправна точка за достъп до информация и комуникация за голяма част от хората, използващи интернет. Начините, по които се управляват тези платформи, технологиите, с които се запазват и в които алгоритмите заемат централно място, и правилата за ползването им (динамично променящи се фирмени политики) във все по-голяма степен оформят съвременния живот и имат последици за обществото като цяло. Посоката на развитието и моделите на управле-

нието им се определят от инженерните решения, философските възгледи и икономическите интереси на техните собственици – частни компании като Google и Facebook с пазарна капитализация от над 1 трилион и 6 млрд. долара общо<sup>1</sup>, но също така от правните и регулаторните рамки, приложими за услугите, които предлагат. Ето защо те са подложени на нарастващ натиск от страна на правителствата и различни заинтересовани страни, които се стремят да контролират онлайн съдържанието, като се възползват от техническите им капацитети.



Фигура 1. Ръст на потребителите на интернет и на активните месечни потребители на социално-медийните платформи между 2008 и 2020 г. в световен мащаб

Този доклад разглежда въпроса за отговорността на онлайн платформите, и по-специално на социално-медийните платформи, които предоставят услуги, позволяващи на потребителите им да се свързват едни с други, да споделят информация, да общуват и изразяват себе си чрез цифрово съдържание онлайн или чрез мобилно приложение.<sup>2</sup> Това е съдържание, на което платформите, за разлика от доставчиците на медийни услуги, не са издатели и това е определящо за регулаторния режим, при който функционират. Същевременно техническите средства, с които разполагат – по-специално захранвани от данни алгоритми, разработени от компанията, и модерацията, осъществявана както от изкуствен интелект, така и от десетки хиляди служители, влияят в значителна степен на това какво съдържание и каква информация

<sup>1</sup> Market capitalization of selected U.S. tech and internet companies in 2006 and 2020.

<sup>2</sup> Commission Staff Working Document. Online Platforms [Accompanying the document Communication on Online Platforms and the Digital Single Market{COM(2016) 288 final}]

достигат до потребителите, и какво – не. Темата е в дневния ред както на Европейския съюз, така и в САЩ, където са основани и базирани всички компании от т.нар. Big Tech, както поради централната им роля в обществото, така и поради разпространението в безпрецедентни мащаби на незаконно и вредно съдържание онлайн, което може да подкопае доверието на гражданите едновременно в демократичните процеси и правовия ред и в цифровата среда и нейната надеждност. За целия свят 2020-а е година на извънредно предизвикателство, свързано с пандемията от COVID-19, а в САЩ 2020-а е и година на президентски избори, за демократичността и изхода от които ролята на социално-медийните платформи е разбрана като ключова.

## II. Европейски подход към регулацията на съдържание онлайн

*Une grande responsabilité est la suite inséparable d'un grand pouvoir.*<sup>3</sup>

### **Началото**

След известни колебания в националните законодателства и практиката на националните съдилища на държавите - членки на Европейския съюз, относно отговорността на компаниите, опериращи в интернет, през 2000 г. е приета Директивата за електронната търговия (Директива 2000/31/ЕО – оттук нататък ДЕТ), изиграла ролята на „крайъгълен камък на вътрешния пазар“ на ЕС<sup>4</sup>.

ДЕТ конструира нормативна уредба с хоризонтален и технологично неутрален характер, който се прилага за всички доставчици на услуги на информационното общество<sup>5</sup>, и съдържа разпоредби, чрез които отговорност за извършване на незаконни действия от страна на потребителите им се освобождават при определени условия посредниците, които предоставят услуги с чисто технически, автоматичен

---

<sup>3</sup> *'Ils doivent envisager qu'une grande responsabilité est la suite inséparable d'un grand pouvoir'*, или „Те трябва да имат предвид, че голямата отговорност е неотделима от голямата сила“ - из План за работа, наблюдение и кореспонденция, предложен от Комитета по обществена безопасност на представителите на народа, депутати в близост до армиите на републиката на Националния конвент от 7 май 1793 г.

<sup>4</sup> The e-commerce Directive as the cornerstone of the Internal Market.

<sup>5</sup> Определени в чл. 2 буква б) от ДЕТ като „всяко физическо или юридическо лице, което предоставя услуги на електронното общество“; този вид услуги са дефинирани в Директива (ЕС) 2015/1535 като „всяка услуга, нормално предоставяна срещу възнаграждение, от разстояние, чрез електронно средство и по индивидуална молба от получателя на услугите“ (чл. 1, б), а в решението на Съда на ЕС по Дело C291/13 като „онлайн информационни услуги, срещу които доставчикът не получава възнаграждение от получателя на услугите, а приходи от реклами, разпространявани на даден уебсайт“.

и пасивен характер<sup>6</sup> („обикновен транспорт“, „кеширане“ и „съхраняване“). В допълнение към разпоредбите за ограничаване на отговорността в членове 12, 13 и 14, съгласно които онлайн посредниците<sup>7</sup> не следва да носят пряка отговорност за действията на своите ползватели, директивата регламентира забраната за налагане на общо задължение за контрол (чл. 15) от тяхна страна. Чрез въвеждането на режим на условна неотговорност е целено отключване на потенциала на цифровия единен пазар чрез хармонизиране на правилата в отделните държави - членки на ЕС, и създаване на правна сигурност. Междувременно обаче много нови цифрови услуги, като например услугите, предоставяни от американски технологични компании като Facebook Inc., Twitter Inc., Reddi Inc., YouTube Inc., създадени години след транспонирането на директивата в националните законодателства, се развиха отвъд съществуващата правна рамка на ЕС. Прегизвикателствата при адаптирането ѝ към този вид субекти, например по отношение на тълкуването на правния режим за отговорността на цифровите доставчици тогава, когато ролята им на „активни“ или „пасивни“ посредници е неясна (непрозрачна), могат да бъдат проследени и в практиката на Съда на ЕС<sup>8</sup>.

### ***Законодателни инициативи на ЕС***

Двадесет години след влизането в сила на ДЕТ, през които разрастването и еволюцията на онлайн платформите донесоха предвижданите значителни ползи за потребителите и иновациите, както и подобрена ефективност на вътрешния пазар на ЕС, улеснявайки трансграничната търговия в рамките на и извън Съюза и създаването на нови възможности за различни европейски фирми и търговци<sup>9</sup>, правната рамка за цифровите услуги е непроменена. Междувременно обаче тези нови услуги, технологии и бизнес модели доведоха със себе си нови рискове за гражданите и обществото като цяло, излагайки ги на нов набор от

---

<sup>6</sup> Съображение 42 от ДЕТ; освобождаването от отговорност по чл. 14 (съхраняване на информация), и по-специално по ал. 1, се прилага за доставчика на услуга, при условие че доставчикът няма сведения за незаконна дейност или информация, нито активна роля от естество, което да му позволи да се запознае или да контролира съхранените данни (C-236/08 - C-238/08 Google France & Google Inc. и др./Louis Vuitton), и е предприел експедитивни действия за отстраняването или блокирането на достъпа до информацията след получаването на такива сведения или запознането с такива факти.

<sup>7</sup> В текста доставчици на услуги на информационното общество и онлайн посредници се използват като взаимозаменяеми.

<sup>8</sup> Е.г. Съединени дела C-236/08 - C-238/08 Google France & Google Inc. и др./Louis Vuitton; C-324/09 - L'Oréal SA and Others v eBay International AG and Others; C-360/10 - Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) v Netlog NV - дела, при които са интерпретирани условията за освобождаване от отговорност на хостинг онлайн посредници по чл. 14 от ДЕТ.

<sup>9</sup> Online Platforms and the Digital Single Market. Opportunities and Challenges for Europe COM(2016) 288.

незаконни стоки, дейности и съдържание<sup>10</sup>. С тази оценка за значението на платформите и необходимостта от внимателно претегляне на интересите на всички участници с оглед на настъпилите развития, по-специално в рамките на мандата на предходната Комисия (на Жан Клод Юнкер), Европейската комисия на Урсула фон дер Лайен (2019 - 2024) разработва своята политиката за цифровото бъдеще на Европа като подготвя пакет от правни актове, обединени под името Законодателен акт за цифровите услуги (ЗАЦУ).

Новият пакет трябва да модернизира настоящата правна рамка за цифровите услуги, като стъпи върху два основни стълба: (i) ясни правила, определящи отговорностите на цифровите услуги за справяне с рисковете, пред които са изправени техните потребители, и за защита на техните права и (ii) ex ante правила за големите онлайн платформи с доминантни позиции на пазара. Чрез ЗАЦУ ще бъдат установени правни норми, които да гарантират справедливи условия за всички участници и за една по-конкурентна среда, така че потребителите да имат възможно най-голям избор, а единният пазар да остане отворен за иновации.<sup>11</sup> Неговият териториален обхват следва да включва дейностите на доставчиците на услуги на информационното общество, установени в трети държави, когато техните услуги, попадащи в обхвата на ЗАЦУ, са насочени към потребители или ползватели в Съюза, и да изясни естеството на цифровите услуги, попадащи в неговия обхват. На 20 октомври *Европейският парламент гласува на първо четене резолюция относно ЗАЦУ, а на 9 декември 2020 г. Европейската комисия трябва да представи своето законодателно предложение.*<sup>12</sup>

Основните принципи, изложени в резолюцията на ЕП, са ЗАЦУ да:

- допринесе за укрепването на вътрешния пазар, осигурявайки свободното движение на цифрови услуги и свободата на установяване, като същевременно гарантира високо ниво на защита на потребителите, включително подобряване на правата, доверието и безопасността на потребителите онлайн;
- гарантира, че онлайн и офлайн икономическите дейности се третират еднакво, при равни условия, утвърждавайки принципа „това, което е незаконно офлайн, е незаконно и онлайн“;
- осигурява правна сигурност и прозрачност за потребителите и икономическите оператори, по-специално МСП;
- защита широката рамка на основните права и свободи на потребителите и ползвателите като защита на неприкоснове-

---

<sup>10</sup> EC. The Digital Services Act package.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> 2020/2018(INL) Digital Services Act: Improving the functioning of the Single Market.

ността на личния живот и личните данни, недискриминация, достойнство, свобода на изразяване и право на ефективна съдебна защита.

ЗАЦУ следва да награжда върху правилата, които понастоящем се прилагат за онлайн платформите, а именно ДЕТ и Регламента относно отношенията между платформите и предприятията (Регламент (ЕС) 2019/1150), което ще бъде постигнато чрез всеобхватно преразглеждане на ДЕТ по програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT). Като вземе предвид отправените ѝ препоръки от Европейския парламент, от Комисията се очаква да установи насоки за това как онлайн посредниците трябва да се справят с незаконното съдържание онлайн и правно обвързваща хармонизирана процедура за уведомяване и предприемане на действия. Режимът на правна отговорност следва да се отнася до незаконно съдържание единствено съгласно определението в правото на Съюза или в националното право и единствено при хипотезата, че доставчиците са уведомен за незаконната дейност или информация и не са предприели незабавни действия за премахване или деактивиране на достъпа до информацията. Препоръката по отношение на вредното съдържание, словото на омразата и дезинформацията – съдържание с негативни ефекти, което обаче не е незаконно – е за подпомагане на гражданите да придобият медийна и цифрова грамотност и за укрепването на независимата професионална журналистика и на качествените медии (съображение Н), а не за мерки от регулаторен характер.

Има очакване, че ако бъде транспонирана в националното право без забавяне (каквото вече има предвид изтеклия през септември срок), ревизираната директива за аудиовизуалните медийни услуги (Директива (ЕС) 2018/1808), в чийто обхват за пръв път са включени доставчиците на платформи за споделяне на видеоклипове и социалните мрежи, може да допринесе значително за намаляване на този вид съдържание. ЗАЦУ следва да се прилага, без да се засягат правилата, установени в ДАВМУ, както и в Общия регламент относно защитата на данните и Директивата за авторското право в цифровия единен пазар (ЕС) 2019/790 - ДАПЦЕП), в която се предвижда правна отговорност за онлайн посредниците за публичното разгласяване на защитени произведения от потребителите на платформи.

Тук трябва да се отбележи, че докато в резолюцията на ЕП от 20 октомври 2020 г. изрично се казва, че забраната за налагане на общо задължение за контрол по чл. 15 от ДЕТ (от същия четвърти раздел, в който са уредени условията за отговорността на доставчиците) следва да бъде запазена, чл. 17 от ДАПЦЕП съдържа разпоредба, която предполага употребата на технически средства (филтри) за *предотвратяване* на публикуване на защитени произведения. Тази регулативна правна норма, чието изпълнение води до отговорност за неправо-



мерни действия по публично разгласяване (съгласно ал. 4 от същия член), предполага систематично наблюдение за определен вид съдържание (т.нар. „контрол на входа“). Подобно наблюдение трудно може да бъде диференцирано от общо задължение за контрол. Алинея 8 изяснява, че прилагането на разпоредбата по чл. 17 не води до такова задължение, но в текста на тази норма не се реферира към чл. 15 от ДЕТ. От това произлиза правна несигурност относно параметрите на забраната за налагане на общо задължение за контрол по чл. 15 от ДЕТ, като се стеснява зоната на неприкосновеност на посредниците.

Позицията на Европейския парламент за запазване на съществуващите принципи на ДЕТ относно режима на отговорност на междинните доставчици на услуги кореспондира с широката подкрепа, получена чрез публичната консултация относно регулаторната среда за платформите, онлайн посредниците и икономиката на споделянето от 2016 г.<sup>13</sup> и приетото въз основа на тази консултация Съобщение на Комисията от същата година „Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Възможности и предизвикателства пред Европа“. В документа Комисията се ангажира със запазването на „балансиран и предвидим режим на отговорност за онлайн платформите“, необходим за по-нататъшното развитие на цифровата икономика в ЕС, но и с търсенето на решения по „специфични въпроси, свързани с незаконно и вредно съдържание“ и определени онлайн дейности. Именно решения на тези специфични въпроси могат да бъдат намерени в ДАВМУ и ДАПЦЕП.

### ***Сътрудничество с индустрията***

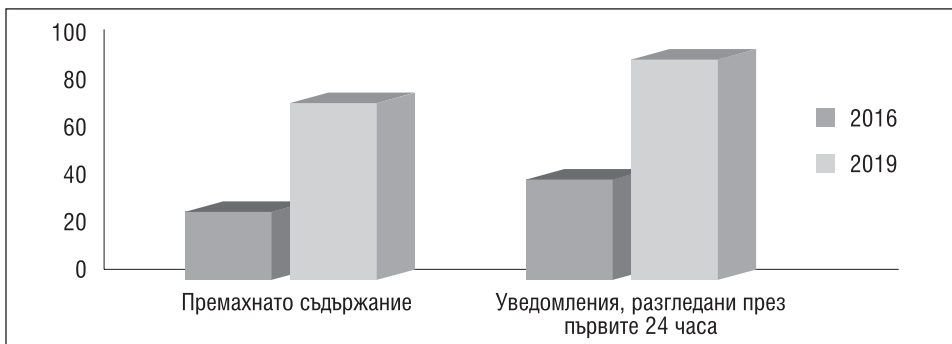
Седмица след публикуването на съобщението Комисията представи кодекс на поведение във връзка с незаконните изказвания онлайн, пораждащи омраза, и обяви присъединяването на Facebook, Twitter, YouTube и Microsoft като страни, които се ангажират с това да разглеждат експедитивно получените валидни уведомявания доброволно и да премахват докладваното съдържание<sup>14</sup>. Прилагането на кодекса се оценява чрез редовно наблюдение в сътрудничество с мрежа от организации, разположени в страните от ЕС, по единна методология. След три положителни доклада относно напредъка по прилагането и повишаването на ефективността на кодекса за ограничаването на незаконните изказвания онлайн, пораждащи омраза, към които се присъединиха и други ИТ дружества като Instagram, Snapchat, Dailymotion, Jeuxvideo и TikTok, и с оглед на предстоящите през май 2019 г. избори за Европейски парламент и приетия План за действие срещу дезинформацията, през 2018 година Комисията въведе кодекс за саморегулиране и по отношение

---

<sup>13</sup> Full report on the results of the public consultation on the Regulatory environment for Platforms, Online Intermediaries and the Collaborative Economy.

<sup>14</sup> European Commission and IT Companies announce Code of Conduct on illegal online hate speech.

на дезинформацията. Facebook, Google, Twitter и Mozilla станаха страни по кодекса от самото му обявяване, и бяха последвани от Microsoft през 2019 г. и TikTok през 2020 г.



Фигура 2. Комисията оценява достигнатия среден процент на отстраняване (72% към 2019 година) като задоволителен в област като речта на омразата, като се имат предвид трудността при прокарването на разделителната линия между незаконна реч и реч, защитена от правото на свобода на изразяване, и това, че сега Кодексът покрива 96% от пазарния дял на онлайн платформи в ЕС.<sup>15</sup>

В периода януари-май 2019 г.<sup>16</sup> страните по кодекса на ЕС за поведение във връзка с дезинформацията отчитаха ежемесечно предприетите мерки за ограничаване разпространението на „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, като последиците от това могат да бъдат в ущърб на обществения интерес“<sup>17</sup>, придружени с оценка и препоръки на Комисията. През септември 2020 г. Комисията представи доклад на работната група към Звено (I.4) Медийна конвергенция и социални медии на генерална дирекция CONNECT относно ефикасността на кодекса след първите 12 месеца от въвеждането му. В него кодексът е определен като добър пример за саморегулация, ценен инструмент и рамка за структуриран диалог между съответните заинтересовани страни, за да се осигури по-голяма прозрачност, отчетност и в крайна сметка подобряване на политиките на платформите за дезинформация<sup>18</sup>. При всички месечни доклади Комисията отчиташе както напредъка, така и дефицитите в мерките, предприети от ИТ дружествата, и по-конкретно в обхвата и отчетността им.

<sup>15</sup> EC. Assessment of the Code of Conduct on Hate Speech on line. State of Play. 12522/19.

<sup>16</sup> Изборите за ЕП се проведоха между 23 и 26 май 2019 г.

<sup>17</sup> Дефиницията за дезинформация на ЕК; вж. Съобщението на Европейската комисия „Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн“, параграф 2.1.

<sup>18</sup> Staff Working Document (SWD (2020)180 Final - Assessment of the Code of Practice on Disinformation).

В доклада от септември 2020 г. се отбелязва, че остава трудно точно да се оцени навременността, всеобхватността и въздействието на действията на платформите, тъй като Комисията и публичните органи все още разчитат на готовността им да споделят информация и данни. В нарушение на кодекса гужествата, които са страни по него, не са предоставили доклад от независима външна организация, оценяваща напредъка в постигането на ангажиментите<sup>19</sup>. Липсата на достъп до данни, позволяващи независима оценка на нововъзникващите тенденции и заплахи, породени от онлайн дезинформацията, както и липсата на значими ключови показатели за изпълнение за оценка на ефективността на политиките на платформите за противодействие на явлението, е откритоена като основен недостатък на кодекса.

Като прагматичен начин за мобилизиране на платформите и осигуряване на тяхната отчетност се разглежда програмата за структуриран мониторинг, предвидена в Съвместното съобщение за справяне с дезинформацията относно COVID-19.<sup>20</sup> Информацията и констатациите, изложени в оценката от септември 2020 г., ще бъдат взети предвид от Комисията при изработването на ЗАЦУ, както и в документа за Действието на Европейската демокрация, който също се очаква през декември 2020 г.

Групата на европейските регулатори за аудиовизуални медийни услуги (ERGA), чието становище относно ефикасността на кодекса е включено в доклада, привежда аргументи за смяна на модела, но не от саморегулаторен към регулаторен, а към съвместно регулиране, което предполага създаване на независим регулаторен орган с надзорни и контролни правомощия. ERGA препоръчва на Комисията да следва *холистичен подход* към регулирането на онлайн съдържанието и чрез ЗАЦУ да установи всеобхватни принципи за услугите на информационното общество, заедно със специален правен инструмент за справяне с дезинформацията.<sup>21</sup>

### ***Съвместимостта на подходите***

Въпросът относно съвместимостта на доброволните и проактивни мерки на платформите с условията за освобождаването от отговорност по чл. 14 от ДЕТ, параграф 1, точки а) и б) е разгледан в Съобщението на Комисията „Борба с незаконното онлайн съдържание. Повишаване на отговорността на онлайн платформите“ от 2017 г. В точка 10 от документа се посочва, че предприемането на такива доброволни проактивни мерки, както и на определени мерки, свързани с предоста-

---

<sup>19</sup> Staff Working Document (SWD (2020)180 Final - Assessment of the Code of Practice on Disinformation).

<sup>20</sup> Joint Communication: Tackling COVID-19 disinformation - Getting the facts right.

<sup>21</sup> Staff Working Document (SWD (2020)180 Final ERGA Monitoring Report).

вянето на нейните услуги, не означава непременно, че тя има активна роля по отношение на всяко отделно съдържание, което се съхранява на нея, и не води автоматично до невъзможност за онлайн платформата да се ползва от освобождаването от отговорност, предвидено в член 14 от ДЕТ.<sup>22</sup>

С оглед на изложеното по-горе, на принципите и целите на програмата за по-добро регулиране (прилагайки принципа „първо оцени“, последван от нормативно опростяване)<sup>23</sup> и на устойчивостта на европейския подход за прилагане на саморегулаторни инструменти (кодекси за поведение и добри практики) по отношение на доставчиците на услуги на информационното общество<sup>24</sup> с презумпцията, че саморегулирането и съвместното регулиране са резултатни и подкрепящи развитието на силни платформени екосистеми в Европа<sup>25</sup>, може да се направят следните изводи:

Преразглеждането на ДЕТ по програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка няма да доведе до отмяна на режима за освобождаване от отговорност на онлайн посредниците, в т.ч. онлайн платформите, но ДАЦУ ще предложи необходимите правни разяснения по обхвата на дефиницията на услугите на информационното общество и значението на активен и пасивен доставчик в съдебната практика на Съда на Европейския съюз във връзка с чл. 14 от ДЕТ, както и на параметрите за задължение за контрол, когато това задължение не е общо и не противоречи на разпоредбата по чл. 15 от ДЕТ.

Предвид правната несигурност, която произтича от липсата на клауза, аналогична на „Добрия самарянин“ в §230, и от съществуващия фрагментарен подход по отношение на механизмите за уведомяване и предприемане на действия на ниво гържави членки, ДАЦУ следва да предостави допълнителна гаранция за посредниците относно модерацията на съдържание и да установи хармонизирана процедура както за уведомяване и действие, така и за оспорване на решения чрез насрещно уведомяване. Същевременно приваждането на националните законодателства на гържавите членки в областта на аудиовизията и авторското право в съответствие с разпоредбите на ДАВМУ и ДАПЦЕП и произтичащата от определени разпоредби в двете директиви секторна регулация ще стесни границите на условната неотговорност на онлайн платформите и ще демонстрира ползите и негативите от този подход.

---

<sup>22</sup> Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms COM/2017/0555 final.

<sup>23</sup> ЕК. По-добро регулиране - преглед и запазване на ангажимента ни.

<sup>24</sup> ДЕТ, чл. 16.

<sup>25</sup> Съобщение „Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Възможности и предизвикателства пред Европа“ {SWD(2016) 172 final}

### III. САЩ: подходи към съдържанието в киберпространството

#### *Законът, който създаде интернет*

Четири години преди приемането на ДЕТ американският конгрес гласува, а президентът на САЩ Бил Клинтън утвърждава Закона за благоприличието на комуникацията (CDA), чиято цел е ограничаването на разпространението на неприлично и вулгарно съдържание в киберпространството и по-специално на достъпа до такова съдържание от деца. Законът е отменен в по-голямата си част от Върховния съд в делото *Reno v. ACLU* поради противоконституционно ограничаване на правото на свобода на словото съгласно Първата поправка.<sup>26</sup> Според съда понятията „неприлично“ и „обидно“ не са дефинирани достатъчно ясно. От CDA обаче в Закона за телекомуникациите от 1996 г. остава 47 U.S.C. §230, представен от вносителите му като „политика на правителството за насърчаване на непрекъснатото развитие на интернет и други интерактивни компютърни услуги и медии и за запазването на съществуващия за тях конкурентен свободен пазар“<sup>27</sup>.

Наричан „законът, който създаде интернет“<sup>28</sup> и „най-важният закон в защита на свободата на словото“<sup>29</sup>, §230(c) съдържа две основни разпоредби и установява, че „никой доставчик или потребител на интерактивна компютърна услуга<sup>30</sup> няма да се третира като издател или говорител на каквато и да е информация, предоставена от друг доставчик на информационно съдържание“. В обхвата му попадат както услугите на доставчици на интернет услуги (ISP), така и тези на онлайн посредници, които правят възможно съхраняването и разпространението на съдържание на трети страни. Според §230(c)(1) елементите, които трябва да са налице, за да се реализира имунитетът по §230, са: (i) отговорникът трябва да бъде доставчик или потребител на „интерактивна компютърна услуга“<sup>31</sup>, (ii) поддържаните претенции трябва да третират отговорника като издател или говорител на информацията и (iii) информацията трябва да бъде предоставена от друг „доставчик

<sup>26</sup> Supreme Court Decision in *Reno v. ACLU*, et al.

<sup>27</sup> 104<sup>th</sup> Congress. 1995-1996. H.R.1978 - Internet Freedom and Family Empowerment Act.

<sup>28</sup> Klonick, Kate. 2020. Everything You Need to Know About Section 230. Lawfareblog.com

<sup>29</sup> EFF. Section 230 of the Communications Decency Act.

<sup>30</sup> Според дефиницията в 47 U.S. Code § 230 интерактивна компютърна услуга е „информационна услуга, система или доставчик на софтуер за достъп, която осигурява или позволява компютърен достъп от множество потребители до компютърен сървър, включително по-специално услуга или система, която осигурява достъп до интернет и такива системи, които се експлоатират, или услуги, предлагани от библиотеки или образователни институции“.

<sup>31</sup> Но не и дистрибутор. В *Grace v. eBay*. съдът приема, че §230(c) не освобождава от отговорност дистрибутор на информация (като каквато е квалифицирана компанията отговорник).

на информационно съдържание<sup>32</sup>. Така 47 U.S.C. §230(c) урежда на пръв поглед аналогична на тази в ДЕТ защита за посредниците, които в протипен случай – ако се разглеждат като издатели – биха носили юридическа отговорност за речта и действията на потребителите<sup>33</sup>. Следователно физическо лице може да съди отговорните за създаването на клеветническо изявление във Facebook, но не и Facebook.

Съществена разлика между двата закона е изрично уредената в §230 ((c)(2)) правна защита на доставчиците, които блокират определено съдържание доброволно<sup>34</sup>, като по този начин извършват модерация (активно действие) върху съдържанието, публикувано от потребителите им, без това да ги превръща в издатели или дистрибутори. Вследствие на натрупаната съдебна практика<sup>35</sup> §230(c) гарантира много висока степен на правна сигурност за доставчиците на услуги на информационното общество и свободата да определят собствени правила за позволено и непозволено поведение по отношение на потребителите им. Именно този закон проправя пътя на социално-медийните платформи на американските технологични гиганти, където днес са съсредоточени голяма част от онлайн дейностите на половината от човечеството, докато ЕС представлява само 4% от общата пазарна капитализация на най-големите онлайн платформи<sup>36</sup>.

### **Прилагането на 47 U.S.C. §230**

*With great power there must also come great responsibility.*<sup>37</sup>

На 13 ноември 2016 г. 45-тият президент на САЩ Доналд Тръмп участва в своето първо телевизионно интервю след изненадващата си изборна победа. В него той заяви, че „социалните медии притежават по-голяма мощ, отколкото парите, които те (демократите) похарчиха“ и че според него доказателството за това е избирането му за прези-

---

<sup>32</sup> 47 U.S. Code § 230 - Protection for private blocking and screening of offensive material.

<sup>33</sup> Освобождането от отговорност за доставчиците на онлайн услуги в случаи на авторскоправно нарушение е уредено в отделен закон - Digital Millennium Copyright Act от 1998 г., и по-специално в параграф 512 - Закон за ограничаване на отговорността за нарушения по авторското право (OCILLA).

<sup>34</sup> Клаузата за „Добрия самарянин“ регламентира практиката да се извършва „добросъвестно действие за ограничаване на достъпа до или наличността“ на определено съдържание, забранено с правилата за ползване на услугата, с които потребителят се е съгласил, независимо дали това съдържание е конституционно защитено или не.

<sup>35</sup> E.g., Zeran v. America Online Inc., 129 F.3d 327 (4<sup>th</sup> Cir. 1997), Universal Commc'n. Sys, Inc. v. Lycos, Inc., 478 F.3d 413, 420 (1st Cir. 2007), Hassell v. Bird, 420 P.3d 776, 789 (Cal. 2018), Force v. Facebook, Inc., No. 18-397 (2d Cir. 2019)

<sup>36</sup> Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Възможности и предизвикателства пред Европа COM(2016) 288 final.

<sup>37</sup> С голяма сила трябва да върви и голяма отговорност. Стан Лий, Spider-Man. Amazing Fantasy #15 (August 1962).

гент на САЩ<sup>38</sup>. Тази хипотеза е поддържана и от критиците на социално-медийните платформи, според които големите компании правят „прекалено малко, прекалено късно“<sup>39</sup>, позволявайки разпространението на дезинформация, злоупотребата с лични данни за микропрофилиране и манипулиране, и като резултат от всичко това – подкопаването на демократичните процеси.

*„Предвиждахме, че законът ще бъде едновременно меч и щит. Щит, за да имат възможност особено малките бизнес начинания да си осигуряват капитал, а след това и меч [като им позволите да модерират, без това да влече със себе си отговорност], който казва, че трябва да контролирате платформите си. И това, което беше ясно по време на изборите през 2016 година и при последвалите събития около Facebook, е, че технологичните компании използваха една част от това, което сме си представяли – щита, но в действителност седяха със скръстени ръце по отношение на меча и не контролираха платформите си. [...] За индустрията ще е най-добре да използва меча, който върви с щита, защото в противен случай ще остане без него.“<sup>40</sup>*

В тези думи на сенатор Рон Уайдън – един от двамата автори (демократ и републиканец) на §230, се съдържа нещо повече от алегория за философията на този правен акт, създаден две години преди основаването на Google и десет – преди отварянето на достъпа до Facebook за всички потребители на интернет. Докато американският президент и сенатори републиканци като Тег Круз и Джош Хоули твърдят, че имунитетът на §230 трябва да бъде обвързан с това дали платформите са „неутрални“, измервайки неутралността в съотношението между модерираното съдържание на представители и привърженици на Републиканската и на Демократическата партия („платформите заглушават конзервативните гласове“, „модерират прекомерно“), привържениците на Демократическата партия настояват за по-отговорни действия от страна на платформите спрямо незаконно и вредно съдържание, включително враждебна реч и дезинформация („платформите не правят достатъчно“)<sup>41</sup>. Примери за тази разделителна линия могат да бъдат намерени както в законодателните инициативи на DOJ<sup>42</sup> и на сенатори от Републиканската партия<sup>43</sup> за реформа на §230, така и чрез

---

<sup>38</sup> 60 Minutes interview: President-elect Donald Trump

<sup>39</sup> Godwin, Mike (2020), The Trump-Twitter War Shows That Section 230 Can Work Beautifully. Slate.

<sup>40</sup> Lecher, Colin (2018), Sen. Ron Wyden on breaking up Facebook, net neutrality, and the law that built the internet. The Verge.

<sup>41</sup> Godwin, 2020.

<sup>42</sup> Nurturing Innovation or Fostering Unaccountability? Key Takeaways and Recommendations, June 2020.

<sup>43</sup> Ending Support for Internet Censorship Act на сенатор Джош Хоули от 19 юни 2020г., Online Freedom and Viewpoint Diversity Act на сенаторите-републиканци Роджър Уикър, Линдзи Грейм и Марша Блекбърн от 8.09.2020 г. и Online Content Policy Modernization Act на сен. Грейм от 21.09.2020 г.

дискурсивен анализ на изслушванията на изпълнителните директори на технологичните компании в сенатските комисии в същата връзка, включително проведените през октомври и ноември 2020 г.<sup>44</sup>

Фигура 3. Популярност на понятието „Section 230“ като тема в Google Search за региона на САЩ между 01.2004 г. и 11.2020 г. Стойността, достигната през октомври (100 от 100), е най-голяма за целия период. Google Trends не предоставя данни преди 2004 г.

През 2020 г. популярността на §230 в Google Search достига най-високите си стойности – 40 пункта през март, 46 – през май, 100 – през октомври. На 26 май Twitter отбеляза с етикет за погвеждаща информация две съобщения относно гласуването по пощата, публикувани от американския президент, а два дни по-късно публикува кратко изявление в профила си за сигурност – Twitter Safety. В него компанията представя мярката (предприета за пръв път спрямо американския президент) като част от усилията за прилагане на политиката си за ненакърнимост на гражданските процеси.<sup>45,46</sup> В същия ден (28 май) Доналд Тръмп издаде акт (executive order) „за преготвяване на цензурата онлайн“, чрез който изисква преразглеждане на условията за неотговорността на платформите, уредена в §230(с). В изпълнителната заповед е изложено неподкрепено от съдебната практика тълкуване на разпоредбите на закона, както и искания за конкретни действия от страна на Министерството на правосъдието (DOJ), главния прокурор, Федералната комисия по комуникациите (FCC) и Федерална-

<sup>44</sup> Тези две изслушвания са председателствани от вносителите на законопроектите за изменения на §230 от септември 2020 г.

<sup>45</sup> Twitter Safety, 28.05.2020, Twitter

<sup>46</sup> Не можете да използвате услугите на Twitter с цел манипулиране или намеса в избори или други граждански процеси. Това включва публикуване или споделяне на съдържание, което може да потисне участието или да заблуди хората относно това кога, къде или как да участват в граждански процес. (Twitter Civic integrity policy)



та комисия по търговията (FTC), отнасящи се до възможностите за прилагане на съществуващото законодателство срещу онлайн платформите и по-специално срещу онези от тях, които осъществяват „несправедливи или измамни действия или практики“ като например „потискане на съдържание или потребители въз основа на индикации за политическите им пристрастия или гледни точки“<sup>47</sup>.

Facebook започна да поставя подобни етикети към публикации на Доналд Тръмп три месеца след Twitter – през август 2020 г., най-напред по повод на негово съобщение в нарушение на правилата на компанията за дезинформация, свързана с Covid-19. Два дни след изборите на 3 ноември Facebook блокира достъпа до групата Stop the Steal, използвана от поддръжници на президента Тръмп за организирани протести срещу резултатите от изборите.<sup>48</sup> През първите 48 часа след изборите Twitter добави предупредителни етикети за потенциално подвеждащи твърдения към девет от свързаните с изборите съобщения на президента Доналд Тръмп в Twitter. FactCheck – организация, проверяваща факти към Annenberg Public Policy Center – публикува материал, в който всяко от деветте съобщения е разгледано подробно и по този начин е установено, че всички те са подвеждащи, а в някои случаи и неверни.<sup>49, 50</sup>

Конкретният повод за насрочването на изслушванията в Сената в седмиците преди и след изборите формално е друг – блокирането в Twitter на връзките към публикация на изданието New York Post, представяща непроверени, потенциално неверни твърдения за факти и поверителна информация относно Хънтър Байдън – сина на кандидата за президент Джо Байдън, обявен за победител в изборите.<sup>51</sup> В отговор на последвалите реакции относно това действие Twitter направи промени в една от политиките си и възстанови достъпа до публикацията. На 28 октомври изпълнителните директори на Facebook, Twitter и Google – Марк Зукърбърг, Джек Дорси и Сундар Пичай свидетелстваха пред Комисията по търговия, наука и транспорт в четиричасово изслушване под името „Позволява ли всеобхватният имунитет на \$230 лошо поведение на технологичните гиганти“.<sup>52</sup> Две седмици след изборите Марк Зукърбърг и Джек Дорси отново се изправиха пред Сената, този път пред Правната комисия, за да отговорят на въпроси, свързани с прави-

---

<sup>47</sup> Executive Order - Preventing Online Censorship.

<sup>48</sup> Kelly, Heather (2020), Facebook, Twitter penalize Trump for posts containing coronavirus misinformation. WP

<sup>49</sup> Robertson, Lori et al. (2020), Trump Tweets Flagged by Twitter for Misinformation. FactCheck.org

<sup>50</sup> През октомври FactCheck публикува 45 информационни единици в сайта си, които съдържат (етикет с) името на 45-тия американски президент - <https://www.factcheck.org/person/donald-trump>

<sup>51</sup> Facebook предприе по-мекя мярка, като ограничи разпространението на публикацията, докато бъде оценена от проверителите на факти.

<sup>52</sup> U.S. Senate Committee on Commerce, Science & Transportation.

лата за модерация на съдържание и предстоящата реформа на §230 в изслушване на тема „Разбиване на новините: Цензура, потискане и избори през 2020 г.“<sup>53</sup> Запитани дали са на мнение, че е настъпило времето за ревизия на §230, и двамата изпълнителни директори отговориха утвърдително. В своята писмена декларация по повод на изслушването на 17 ноември, обаче, Джайл Дорси изказва мнение, че пълното елиминиране на §230 или издаването на „реакционни укази относно правителствената реч“ нито ще даде отговор на опасенията, нито ще бъде в съответствие с Първата поправка – конституционна норма от 1789 година, според която Конгресът не може да приема закони, ограничаващи свободата на изразяване.<sup>54</sup> Основателя на Twitter изразява безпокойство, че подобни действия могат да доведат до прекомерно премахване на речта, произволни съдебни дела и „сериозни ограничения върху колективната способност да адресираме вредното съдържание и да защитаваме хората онлайн“<sup>55</sup>.

### ***Отговорността на платформите в открития (Атлантически) океан***

Реформата на §230(с) няма да се случи в администрацията на Доналд Тръмп, тъй като 45-ият президент на САЩ не успя да си осигури втори мандат след изборите на 3 ноември – обстоятелство, което активира поддръжниците му за разпространението на неверни твърдения относно демократичността на изборния процес едновременно в онлайн и електронни медии (кабелни телевизии) и в социално-медийните платформи.<sup>56</sup> Какво ще бъде съотношението на гласовете в Горната камара на 117-ия Конгрес ще стане ясно в края на януари след избирането на последните двама сенатори (от щата Джорджия), но реформата на закона, „който създаде интернет“, изглежда неизбежна, предвид нагласата на новоизбрания президент на САЩ – демократът Джо Байдън – за „езавадно анулиране на §230(с)“<sup>57</sup>. В интервю за The New York Times от януари 2020 г. спечелилият номинацията на Демократическата партия вицепрезидент в администрацията на Барак Обама политик декларира по недвусмислен начин позицията си относно имунитета на компании като Facebook (и конкретно за Facebook), които разпространяват информацията, знаейки, че е невярна и подвеждаща. Той вижда решение във въвеждането на стандарти по примера на Общия регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2019/1150).

---

<sup>53</sup> U.S. Senate Committee on the Judiciary. Breaking the News: Censorship, Suppression, and the 2020 Election.

<sup>54</sup> Модерацията на съдържание е извън обхвата на защитата на Първата поправка, тъй като онлайн платформите са частноправни субекти.

<sup>55</sup> U.S. Senate Committee on the Judiciary Testimony of Jack Dorsey.

<sup>56</sup> E.g. One America News Network, Newsmax, Breitbart News и др.

<sup>57</sup> NYT: Opinion (2020), The Editorial Board. Joe Biden.

Подобно на въвеждащия вторична отговорност чл. 17 от Директивата за авторското право в цифровия единен пазар (Използване на защитено съдържание от доставчици на онлайн услуги за споделяне на съдържание)<sup>58</sup>, в САЩ вече има действащо секторно законодателство, което изменя §230(с). Това е Законът срещу трафика с цел сексуална експлоатация онлайн FOSTA/SESTA<sup>59</sup>, срещу чието приемане гласуват само двама сенатори, единият от които е Рон Уайдън. През юли сенатът гласува друг законопроект за изменение на §230 – получилият дупартийна подкрепа Закон за премахване на злоупотребата и широко разпространеното пренебрежение на интерактивните технологии от 2020 г. (EARN IT Act)<sup>60</sup>. Законът предвижда всеки щат да може да заведе дело срещу доставчици на услуги, в случай че не успеят да вземат мерки относно материали за сексуално малтретиране на деца, разпространявани чрез предоставяните от тях услуги, или ако разрешат криптиране на своя услуга, без да предоставят средства за дешифриране на служителите по правоприлагането. Вносител и на този законопроект, чието разглеждане в Долната камара е в ход, е Линдзи Греъм. Access Now, Center for Democracy & Technology, Electronic Frontier Foundation, Internet Society и Wikimedia Foundation са сред 25-те организации на гражданското общество, подписали се под отворено писмо до членовете на комисиите по правни въпроси на Сената и Долната камара от 6 март 2020 г. В него е изразено безпокойство във връзка с текста на законопроекта, (по начина, по който е представен първоначално), тъй като създава „риск от превръщането на частни участници в правителствени агенти“ и несъвместимост с Първата поправка<sup>61</sup>.

## Coda<sup>62</sup>

Всичко, изложено готук, дава основание за очакване на по-нататъшни нормативни промени по отношение на освобождаването от отговорност на онлайн платформите според американското законодателство независимо от състава на Сената и смяната на президентската администрация. Самите платформи изразяват готовност за това и по-специално Facebook, за което наред с публикациите в медиите на Марк Зукърбърг<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> Чл. 17, ал. 3 и 4.

<sup>59</sup> Stop Enabling Sex Traffickers Act (SESTA) и Allow States and Victims to Fight Online Sex Trafficking Act (FOSTA), които уреждат прилагане на федералното и щатското наказателно и гражданско право, свързани с трафика с цел сексуална експлоатация на деца или трафик на секс и за други цели, срещу доставчици и потребители на интерактивни компютърни услуги Public Law 115-164 115<sup>th</sup> Congress.

<sup>60</sup> S.3398 - EARN IT Act of 2020.

<sup>61</sup> Coalition letter opposing EARN IT Act.

<sup>62</sup> В музикалната терминология: заключителна част (от латински cauda - опашка).

<sup>63</sup> Zuckerberg, Mark. *The Internet Needs New Rules. Let's Start in These Four Areas*. Washington Post; Zuckerberg, Mark (2020), *Big Tech needs more regulation*. *Financial Times*

свидетелства публикуваната в началото на 2020 г. *Бяла книга за регулацията на съдържание онлайн. Очертаване на път напред*<sup>64</sup>.

В Европейския съюз, напротив, по-вероятно изглежда запазването на условната неотговорност за онлайн посредниците и след ревизията на ДЕТ във връзка със Законодателния акт за цифровите услуги. Същевременно изискванията към платформите за вземане на мерки относно определени видове съдържание, без тези мерки да се представят като регулация върху съдържанието, продължават да нарастват. До края на 2020 г. се очаква приключване на преговорите по Регламента за предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн, който включва разпоредба за бързото и ефективно откриване и премахване на терористично съдържание онлайн. С член 4 от регламента от държавите членки се изисква да оправомощат компетентните органи да издават заповеди за премахване и се предвижда изискване към доставчиците на хостинг услуги да премахват съдържанието в срок от един час от получаването на заповедта за премахване. И в този случай обаче в текста е включено уточнение, че прилагането на регламента не следва да засяга нормата на чл. 14 от ДЕТ, както и че всички мерки, предприети от доставчика на хостинг услуги, включително всички проактивни мерки, не трябва да накърняват правото на ползвателите на свобода на изразяване на мнение и на свобода на информация и не следва сами по себе си да водят до това доставчикът на услуги да загуби ползата от освобождаването от отговорност, предвидено в посочената разпоредба.

Така в правото на Европейския съюз може да бъде проследена устойчива тенденция за установяване на нормативна уредба по отношение на отговорността на онлайн платформите с вертикален характер (чрез секторно законодателство), след като през изминалите две десетилетия от приемането на ДЕТ подходът бе хоризонтален. Възниква въпросът: Колко по-условна може да стане условната неотговорност на онлайн платформите за услугите, които предоставят на потребителите на територията на ЕС, преди да се приеме, че режимът на отговорността окончателно е сменен?

### **Използвани източници**

1. Директиви 2000/31/ЕО, (ЕС) 2015/1535, (ЕС) 2018/1808, (ЕС) 2019/790, Европейска комисия (2019), По-добро регулиране. Преглед и запазване на ангажимента ни.
2. Онлайн платформите и цифровият единен пазар. Възможности и предизвикателства пред Европа {SWD(2016) 172 final}

---

<sup>64</sup> Douek, Evelyn (2020), Facebook's White Paper on the Future of Online Content Regulation: Hard Questions for Lawmakers.

3. Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн (COM/2018/236 final)
4. Съединени дела C-236/08 - C-238/08 Google France & Google Inc. и др./Louis Vuitton
5. C-324/09 - L'Oréal SA and Others v eBay International AG and Others; C-360/10 - Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) v Netlog NV
6. Coalition letter opposing EARN IT Act - [https://newamericadotorg.s3.amazonaws.com/documents/Coalition\\_letter\\_opposing\\_EARN\\_IT\\_3-6-20.pdf](https://newamericadotorg.s3.amazonaws.com/documents/Coalition_letter_opposing_EARN_IT_3-6-20.pdf)
7. 104<sup>th</sup> Congress. 1995-1996. H.R.1978 - Internet Freedom and Family Empowerment Act  
Klonick, Kate (2020), *Everything You Need to Know About Section 230*, Lawfareblog.com
8. 2020/2018(INL) Digital Services Act: Improving the functioning of the Single Market.
9. American Civil Liberties Union. Supreme Court Decision in Reno v ACLU, et al. [aclu.org](http://aclu.org).
10. CBS (2016), 60 Minutes interview: President-elect Donald Trump.
11. Commission Staff Working Document on Online Platforms, accompanying the document *Communication on Online Platforms and the Digital Single Market* (COM(2016) 288)
12. Communications Decency Act, 47 U.S.C. §230.
13. DataReportal. Digital 2020: July Global Statshot - <https://datareportal.com/reports/digital-2020-july-global-statshot>
14. De Streel, Alexandre (2020), *The e-commerce Directive as the cornerstone of the Internal Market*, European Parliament Think Tank.
15. Douek, E. (2020), *Facebook's White Paper on the Future of Online Content Regulation: Hard Questions for Lawmakers*, Lawfareblog.com
16. European Commission (2016), European Commission and IT Companies announce Code of Conduct on illegal online hate speech.
17. European Commission (2019), Assessment of the Code of Conduct on Hate Speech on lineState of Play.
18. European Commission (2020), The Digital Services Act package.
19. Executive Order on Preventing Online Censorship - [whitehouse.gov](http://whitehouse.gov)
20. Full report on the results of the public consultation on the Regulatory environment for Platforms, Online Intermediaries and the Collaborative Economy
21. Godwin, M. (2020), *The Trump-Twitter War Shows That Section 230 Can Work Beautifully*. Slate, Published on 29.05.20 - <https://slate.com/technology/2020/05/trump-twitter-section-230.html>
22. Grace v. eBay
23. Hsu, Tiffany (2020), *One America News spreads debunked elections claims*. The New York Times Published on 12.11.2020 - <https://www.nytimes.com/2020/11/12/technology/one-america-news-spreads-debunked-elections-claims.html>
24. Internet World Stats: Internet Growth Statistics - <https://www.internetworldstats.com/emarketing.htm>
25. Kelly, H. (2020), Facebook, Twitter penalize Trump for posts containing coronavirus misinformation, Washington Post, Published online on 7.08.2020.

26. Lecher, C. (2018), Sen. Ron Wyden on breaking up Facebook, net neutrality, and the law that built the internet. The Verge. Published on 24.07.2018 - <https://www.theverge.com/2018/7/24/17606974/oregon-senator-ron-wyden-interview-internet-section-230-net-neutrality>
27. NYT: Opinion The Editorial Board (2020), Joe Biden. Published on 17.01.2020 - <https://www.nytimes.com/interactive/2020/01/17/opinion/joe-biden-nytimes-interview.html>
28. Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe COM/2016/0288 final
29. Pham, Sherisse, Fung, Brian (2020), *TikTok granted two more weeks to reach a deal for US business*. Published on 13.11.20 - <https://edition.cnn.com/2020/11/13/tech/tiktok-november-deadline-extension/index.html>
30. Robertson, Lori et al. (2020), Trump Tweets Flagged by Twitter for Misinformation. FactCheck. Published online on 05.11.2020 - <https://www.factcheck.org/2020/11/trump-tweets-flagged-by-twitter-for-misinformation/>
31. S.3398 - EARN IT Act of 2020.
32. Staff Working Document (SWD (2020)180 Final - Assessment of the Code of Practice on Disinformation)
33. Statista. Market capitalization of selected U.S. tech and internet companies in 2006 and 2020.; Most popular social networks worldwide as of July 2020, ranked by number of active users; Number of internet users in China from December 2008 to March 2020.
34. Stop Enabling Sex Traffickers Act (SESTA) & Allow States and Victims to Fight Online Sex Trafficking Act (FOSTA)
35. Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms COM/2017/0555 final
36. Twitter Safety, 28.05.2020, Twitter - <https://twitter.com/TwitterSafety/status/1265838823663075341>
37. Twitter General guidelines and policies (2020), Civic integrity policy - <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/election-integrity-policy>
38. U.S. Department of Justice (2020), Section 230 - *Nurturing Innovation or Fostering Unaccountability? Key Takeaways and Recommendations*
39. U.S. Senate Committee of the Judiciary (2020), *Breaking the News: Censorship, Suppression, and the 2020 Election*
40. U.S. Senate Committee of the Judiciary (2020), Testimony of Jack Dorsey.
41. U.S. Senate Committee on Commerce, Science & Transportation (2020), Does Section 230's Sweeping Immunity Enable Big Tech Bad Behavior?
42. Zeran v. America Online Inc.
43. Zuckerberg, M. (2019), *The Internet Needs New Rules. Let's Start in These Four Areas*. Washington Post. Published on 30.03.2019.
43. Zuckerberg, M. (2020), *Big Tech needs more regulation*. Financial Times. Published on 16.02.2020.

# ADENDA SETTING UNDER QUESTION: CAN MEDIA TELL PEOPLE WHAT TO THINK ABOUT WHEN NO ONE TRUSTS THE MESSENGER

## EXAMINING ISSUE SALIENCE OF TELEVISION NEWS OVER SOCIAL MEDIA USERS IN BULGARIA

Darina Sarelska

---

University of Tennessee

### **Abstract**

*The current momentum of revolutionary changes in the media is driven by both technological enhancements and growing public dissatisfaction and political attacks against journalism. This study examines the manifestation of this global phenomenon in a specific media sub-system- Eastern Europe and particularly the post-communist country of Bulgaria, which is indicative of possessing the worst media freedom in the European Union, and at the same time, rapid adoption of the Internet, which allows for the social media to easily become a dominant news source, particularly for the youth.*

*Against that background, this study seeks to explore the agenda-setting effects of television, the most powerful „old“ medium of the 20<sup>th</sup> century alongside the most promising new media - social networking sites (SNS), while considering the compounding effect of growing media distrust and diminishing freedom of the press in the country. In a time in which credibility of journalism has reached record low levels worldwide, initial data indicate that television in Bulgaria is not as successful in telling people what to think about, as theory might have predicted. That is especially visible in the area of political news, where mainstream media is pushing narrative to serve the government priorities, while the social media seems to be disengaged and responding to other dominant topics of its own.*

## Introduction

Revolution in communication technology has changed the way news is being produced and consumed. We live in a post-mass-media world – a landscape defined by media hybridity with blurring boundaries between traditional news producers and consumers. We live in a world of „prosumers“ (Toffler, 1990). In this new reality, the fundamental idea that mass media single-handedly possesses the ultimate power to shape public opinion by ‘telling people what to think about’ (Bernard, 1963, p. 13) is being broadly re-examined. The fundamental understanding of how media prevail in rendering certain events important in the public’s perception has been extensively studied - from the classic Chapel Hill agenda-setting proposition to the more recent digital and new media re-testing of the theory (Coleman & McCombs, 2007; Delwiche, 2005; Feezell, 2018; Iyengar & Kinder, 1985; Kushin, 2010; B. Lee, Lancendorfer, & Lee, 2005; M. McCombs, 2002, 2005, 2010; M. E. McCombs & Shaw; Roberts, Wanta, & Dzwo, 2002; Scheufele & Tewksbury, 2007; Stoycheff, Pingree, Peifer, & Sui, 2018; Wanta, Golan, & Lee, 2004). With more than 400 agenda setting examinations available in the scholarly literature, two main areas remain understudied – the implications of agenda setting under the condition of social media domination and assessing the role of global media distrust as moderating variables in the theory, and re-testing of the theory under different types of media systems and different levels of freedom of the press. The first observed deficit is indicative of the new phenomenon involved in the domination of social media in news consumption and political communication, and a wave of scholarship in that area is already growing (Feezell, 2018; Kushin, 2010; E.-J. Lee & Tandoc, 2017; Meraz, 2009; Sayre, Bode, Shah, Wilcox, & Shah, 2010; Stoycheff et al., 2018; Valenzuela, Puente, & Flores, 2017). The second deficit involves the explicit Western domination in agenda setting intellectual exploration so far. While it is commonly agreed, that agenda-setting powers differ throughout different media systems (Wanta, Golan, & Lee, 2004), the region of Central and Eastern Europe (CEE) has been greatly understudied in regard to the media’s power to set public agenda. No significant agenda-setting research has been launched on either traditional or social media in Bulgaria, and limited such studies exist in the whole region of Eastern Europe. (Bajomi-Lázár, 2014; Camaj, 2010; Dobek-Ostrowska, 2015; Gross, 2002).

The purpose of this initial study is to lay the groundwork for future longitudinal approach to studying agenda-setting in CEE in the new social media reality, and by also focusing to evaluate the moderating effect of global media distrust and freedom of the press limitations under different media systems over the theory’s assumptions.

Though focused on media developments in backsliding post-communist democracies, this study has implications for traditional democracies and more mature Western media systems as well, that are currently experiencing unprecedented and continuous freedom of the press decline, with the recent reports showing the US and the EU Balkans being the two regions in the world with record freedom of the press deterioration within a year (Reporters Without Borders, 2019).



## Literature Review

### *Agenda Setting from Chapel Hill to Facebook Live*

Agenda setting is one of the most, if not the most, dominant mass communication theories related to journalism and news in the traditional media system paradigm. The foundations could be traced back to Lipmann's idea (1922) of media making sense of the 'world out there' and putting 'pictures' in people's heads and Cohen's (1963) observation that the press 'might not be successful much of the time in telling people what to think, but is stunningly successful in telling them what to think about'; and finally to McCombs and Shaw (1972) official 'fathering' of the agenda-setting theory with their classic research in Chapel Hill during presidential election of 1968. In one of his latest re-visiting his theory, McCombs provides a rather broad definition of agenda setting effects which will be adopted for the purpose of this study: making prominent elements in the media, become prominent among the publics (M. McCombs, 2010).

Ever since the mid-1970s hundreds of publications have been testing and re-confirming agenda-setting effects of media across the globe. Still, agenda setting has been mainly researched from the dominant perspective of the Western World, and to some degree Asia (Onyebadi, 2009). Today scholars are generally concerned with the change of the media communication model - from homogeneous media agenda put together by professional gatekeepers (Chaffee & Metzger, 2001) and targeting a mass audience, to a different much more complex and 'noisy' multidirectional media reality. The concept of 'daily me' (Negroponte, Harrington, McKay, & Christian, 1997) describes the changing media terrain of great personification and segmentation of media agendas as well as growing number of choices making effectiveness of communication uncertain- with abundancy of choices often leading to lack of resonance.

Hence, the ultimate power of traditional mass media to shape broad public opinion has been called into question (Aruguete, 2017; Coleman & McCombs, 2007; Delwiche, 2005; Feezell, 2018; Kushin, 2010; Lee, Lancendorfer, & Lee, 2005; M. McCombs, 2005; Meraz, 2009; Prior, 2007; Stoycheff, Pingree, Peifer, & Sui, 2018). Chaffee and Metzger (2001) suggested that 'the key problem for agenda - setting theory will change from what issues the media tell people to think about to what issues people tell the media they want to think about' (p.375). Anderson (2011) goes even further in challenging the agenda-setting privileges of the mass media, as he sets forth a new phenomenon 'agenda of the audiences' - evolving from the growing use of web analytics for consumer behaviour, which makes professional reporters increasingly reliant on audience metrics as a supplement to their news judgment (Anderson, 2011).

Though scholarly literature is moderately consensual that agenda setting theory is still in place under the digital media model and that the use of the Internet has not eliminated the impact media has on audiences (Coleman & McCombs, 2007), the influence of social media and the co-creation of news content on the agenda setting and news consumption is still to be explored.

***Agenda setting in politicized media systems –  
when political factors dictate to the media what to think about***

Gross (2002) concludes that post-communist mass media failed to represent their audiences, while predominantly reflecting agendas of political elites. Adopting this ‘top-down approach’ to agenda-setting, media systems in post-communist transitioning democracies have been characterized as politicized or even in a state of partisan colonisation (Bajomi-Lázár, 2014; Dobek-Ostrowska, 2015), where political agendas often dominate media agendas and where the dominant culture is oriented towards ‘obedience’ rather than participation (Gross, 2002, p. 2). Though post-Cold War framing suggests all or at least most of the former Russian satellites in Central and Eastern Europe (CEE) has transitioned into some level of consolidation of democracy, while in fact those countries are still a hybrid phenomenon, in which elements of liberal democracies and media systems co-exist with old totalitarian traits (Gross, 2002). The region is being described in the scholarly literature as being in a state of diminishing or backsliding democracy – with current political system defined as ‘façade democracy’, ‘constitutional authoritarianism’ – a lands in-between the rule of law and authoritarianism or even ‘velvet dictatorship’ (Ágh, 2017; Bugarič, 2015; Gökankısel, 2017; Mueller, 2014; Rupnik & Zielonka, 2013). Media and journalism occupy a very central place in this hybrid political domain – as far as consolidation of democracy is concerned, the media are expected to promote democratic discourse and guard against its potential backsliding (Randall, 1998), a role challenged by growing cynicism and decline of public trust in journalism (Jebril, Stetka, & Loveless, 2013).

But the communist inheritance is far from perfect – media in the region is frequently criticized for remaining too close to political power and not serving as an effective watchdogs (Pfetsch & Voltmer, 2012). The overall post-communist media systems are construed in a state of ‘media capture’ – a term coined to describe how powerful communist loyalists or local media tycoons (Stetka, 2012) single-handedly control the media content. All that combined with a journalistic culture that doesn’t necessarily still subscribe to the notion of fourth estate (Slavtcheva-Petkova, 2018) and that possesses low level of professionalization after the totalitarian past (Nygren & Dobek-Ostrowska, 2015; Spasovska, 2011), subsequently makes journalistic agendas easily influenced by political actors.

A constant Freedom of the Press decline is experienced by virtually all countries in CEE, and monitored by organizations such as Reporters without borders, Freedom House and IREX. Bulgaria in particular is in steady decay in terms of freedom of the press in recent decade, ranking 111 out of 180 countries worldwide – the lowest ranking country in the European Union (Press Freedom Index, 2018), which categorize the country media system as partly free, and the country itself as being in the ‘red zone, where it could prove dangerous to be a journalist’ (Reporters without borders, 2018). As a result, the society is experiencing a significant distrust in mainstream media, alongside all the institutions of power

in general (Eurobarometer, 2019). A recent study indicates that only 1 % of Bulgarians find media in the country to be completely independent (Konrad Adenauer Foundation, 2018). Media credibility is one of the greatly understudied alternative possible moderators that could come into effect when evaluating the agenda setting power of journalism in the new media reality, as well as under certain specific media systems. Studies in social psychology had indicated that credible sources are more persuasive than less trustworthy ones (Eagly & Chaiken, 1993). Based on that it's safe to assume that audiences would be more inclined to be influenced from news sources that rank high in trust and credibility, which then prompts the question about the agenda setting potential of media in the conditions of distrust. The findings in the percussion literature at this point are rather inconsistent – Iyengar and Kinder (1985) found that people who trusted the media were more likely to subscribe to agenda setting, while the later study by R. E. Miller and Wanta (1996) found no relationship between media trust and agenda setting potential. A more recent study tests that correlation in a more current times and manages to prove the notion that people highly trusting the news are the ones who are the most heavily influenced by the agenda setting effects. (J. M. Miller & Krosnick, 2000).

### ***Note on media consumption in CEE and Bulgaria***

Globally, as the audience for mass media contracts, the number of people who report getting their news through social media is growing (Gottfried & Shearer, 2016). Close to 3 billion people are expected to use social media by 2020 (Elvestad & Phillips). In Eastern Europe, the trend is comparatively delayed, with a 45% global social network penetration rate, compared to 60 % for North America and 54% for Western Europe (Statista, 2019). And while Eastern Europeans might be considered laggards in social media adoption, Bulgarians are clearly early adopters in the region – with 51% using social media daily (Digital in 2017). A recent study in the country shows that 83 % of the young and active population (age 18-30) are getting their news mostly online and from social media, vs 73% for TV news (Fake News, Propaganda and Geopolitics Research, 2017). That is a relatively new finding for the market – from the first study indicating that television in Bulgaria had been outdistanced by digital/social media in any demographic group. All these suggest a high level of diffusion of social media, and Facebook in particular, which is the number one social media in the country, far ahead of Twitter, that is generally preferred for news studies in the Western context (Social media guide, 2018). Fifty one percent of Bulgarians using at least one SNS daily (Digital in 2017, Eastern Europe). Seventy five percent of the local population using the Internet has a Facebook account (Social media guide, 2018).

Still, at the intersection of all the above-described challenges – technological advancement, political suppression and media distrust, television is still the most influential medium in Bulgaria. While 63% of Bulgarians agree that media in the country experience political and economic influences, still about the same share of people – 64% do trust the media, and television predominantly, with

the information it provides them (Alpha Research, 2018). Therefore, this study focuses on television agenda – setting power over social media discourse in Bulgaria, posing the following research questions and hypotheses:

RQ1: What topics dominate the TV news agenda in Bulgaria?

RQ2: What topics dominate the social media agenda in Bulgaria?

RQ3: Does TV News agenda influence engagement on behalf of the audiences on social media?

In relation to the latter and based on the existing theory the following hypotheses are posed:

H 1: Traditional Media agenda, as set by the two main TV stations in Bulgaria, would be greatly politicized, relative to the social media agenda;

H 2: TV News agenda setting will have limited effect on what social media audiences consider important/prominent.

A follow up experimental design study will be outlined to evaluate the moderating role of media distrust and journalist's credibility into this process. This line of research will contribute to expanding theory on both post-communist media systems as well as the ongoing revisiting of traditional mass communication theories through social media lenses.

## **Methodology**

Data is collected through both quantitative and qualitative content analysis. The method is widely used for measuring media agenda models. It is also the preferred approach to studying recorded human communication, which is particularly suitable for the field of mass communication – to answer the typical research question – who says what, to whom, how, why, and with what effect (Babbie, 1998). In this specific case the method allows for a good first step and laying the groundwork for future research. This study examines the following variables:

- TV news agenda was operationalized by measuring what the two main commercial broadcasters in the country consider important. Data was collected through the content analysis of the main evening newscast of the two main TV channels in Bulgaria – BTV and Nova. The analysed timeframe was 6 Sep-6 Oct 2018, where a total of 600 TV news items were examined. The sampling was conducted based on the McCombs model (M. E. McCombs & Shaw, 1972): any story 45 seconds by length and/or one of the three lead stories (p. 178). Because of the specific model of hour-long newscasts in the country, only topics from first two blocks of the newscasts were examined (the hard news section).
- Social media agenda was conceptualized here to measure what the audience of those two TV channels consider prominent. In this study and in

line with the new reality instead of measuring issue salience with publics through going and talking to people in local shops and coffee houses, which M. E. McCombs and Shaw (1972) did, public perception is measured and quantified in a social media setting. All Facebook posts, generating significant user's engagement (over 200 accumulative shares, likes or comments per post) on the two stations respective social media accounts were coded and analysed to define what audiences consider prominent. While acknowledging the sampling of the later might create generalizability issues, limiting validity of the findings to 'digital subjects' only, this approach is useful here, given the purpose of the study, while at the same time has the benefit of mitigating potential spurious influences, by making sure that any provoked public reaction measured is in relationship with the specific medium content consumed, and not some external factors. Unlike classic Chapel Hill study, where there is no way for M. E. McCombs and Shaw (1972) to be certain that their participants have even been directly exposed to the media content, presumably shaping their opinions, here technology allows it and the scope of the study suggests it, that prominence of news topics could be measured in direct relationship to the news content consumed, only not through traditional TV, but through their digital extension. For the purposes of this specific study social media is treated both as separate platform/medium – defined by the Facebook pages of the two leading TV stations, as well as a social village – to survey the reactions of audiences to TV news agenda and its effects.

The coding instrument utilized is the classification of news values, created by Harcup and O'Neill's (2001, 2017). They have compiled the following chart of broadly agreed characteristics defining a different kind of 'newsworthy' stories:

- (1) The power elite: Stories concerning powerful individuals, organizations or institutions.
- (2) Celebrity: Stories concerning people who are already famous.
- (3) Entertainment: Stories concerning sex, show business, human interest, animals, an unfolding drama, or offering opportunities for humorous treatment, entertaining photographs or witty headlines.
- (4) Surprise: Stories that have an element of surprise and/or contrast.
- (5) Bad news: Stories with particularly negative overtones, such as conflict or tragedy.
- (6) Good news: Stories with particularly positive overtones, such as rescues and cures.
- (7) Magnitude: Stories that are perceived as sufficiently significant either in the numbers of people involved or in potential impact.
- (8) Relevance: Stories about issues, groups, and nations perceived to be relevant to the audience.
- (9) Follow-up: Stories about subjects already in the news.

(10) Newspaper agenda: Stories that set or fit the news organization's own agenda.

Another variable – 'audience influence' will also be operationalized through measuring the amount of user-generated content used on both TV news and social media to determine if a reversed agenda-setting process is in place – i.e. whether clues from the audiences are effectively being instilled into the media

## Results and Discussion

After observing the evening newscasts (7 pm) of the two main national TV networks in Bulgaria and monitoring their social media posts daily, the sample of 1040 news items was coded and analysed - both on broadcast TV and social media. The data was coded manually according to the suggested news value classification designed by Harcup and O'Neill (2017). The total monitored video content throughout this study amounts to more than 30 hours, and a total of 860 Facebook posts from both TV stations' news pages were analysed, amounting to overall engagement of 2.3 million interactions – likes, shares, and comments. Additionally, a total of 3 million video views were monitored and analysed for the study. This is the number of human interactions taken into account behind the different topic categories described below. It's been monitored, coded and analysed manually by the researcher since the currently available social media analytical tools cannot process data in the Bulgarian language.

### ***TV news agenda in Bulgaria – topics distribution***

As clear from Table1, the TV news agenda in Bulgaria is ultimately dominated by topics related to power elites – such as personnel changes in the government, election or resignation of government officials, or covering speeches or planned events organized by the prime minister or the president, as well as covering the political discussions of the day that are taking place in the House of Parliament. That finding confirms the politicization of the media system in CEE, established by previous research, where media agenda are often shaped to reflect and facilitate political agendas of people on power (Gross, 2002). It also is consistent with the posed hypotheses in the study, claiming that traditional news media agenda, as set by the two main TV stations in Bulgaria, would be greatly politicized, relative to the social media agenda.

31% of all analysed television news content falls under that political category. TV news agenda is mostly concerned with what I call here: *the news values of „the three Ps“*:

- What the Prime minister says or does?
- What Parliament says or does?
- What the President says or does?

That is especially valid for one of the TV stations in the study- Nova TV. Previously owned by a large Swedish media company (MTG), the recent change of ownership placed the station in the portfolio of a local businessman, engaged

in dealing with the government, who hadn't owned media businesses before (Emerging Europe News, 2019). All data collection was conducted before the official change of ownership, during the transitional period where the company was in a process of acquisition and undergoing all the prescribed state approvals and regulations. This study doesn't account for possible reasons behind the empirical data, proving a significant difference between the two stations in terms of the level of politicization. While noting on those significant differences and the different ownership status of the two media entities (bTV owned by CME – a publicly-traded media and entertainment company owned by AT&T's Warner Media vs local business tycoon acquiring Nova just recently), there's not any research done that would allow to claim or disprove any causal relationship between those two factors. Therefore, this research focuses mostly on the common trends in topical distributions of the agendas on both TV stations, providing individual differences between the two stations simply for reference.

Besides politics, the other big news topic for Bulgarian broadcasters appear to be stories of local relevance – those are stories about issues, groups, and nations perceived to be relevant to the audience (Harcup & O'Neill, 2017). In this study, some examples for topics falling into that category would be maternity leave changes, the country's Roma minority issues, social protests of families of minors with physical disabilities, etc. At the same level of prominence, TV news in Bulgaria also covered bad news – stories with particularly negative overtones (Harcup & O'Neill, 2017), such as, in this study, murders and other criminal cases, car accidents, flooding, etc. This latter category traditionally rates high in the mainstream media, including in the original study used here as a model. (Harcup & O'Neill, 2001; 2017). It is worth mentioning the huge gap accounted between those three main categories dominating television agenda (all three either directly involved with politics or at least having serious political implications) and the other categories in the chart, that seem to enjoy 4 to 10 times less media attention.

**Table 1. Distribution of different news topics on TV news**

<b>News values as per Harcup and O'Neil</b>	<b>BTV</b>	<b>NOVA</b>	<b>Total</b>
The power elite	25%	36%	31%
Relevance	26%	22%	24%
Bad news	28%	18%	23%
Good news	3%	5%	4%
Magnitude	3%	5%	4%
Follow-up	5%	1%	3%
Celebrity	2%	2%	2%
Media agenda	0%	2%	1%
Entertainment	0%	0%	0%
Surprise	0%	0%	0%

### **Social media news agenda in Bulgaria – topics distribution**

When looking at the data from the social media content analysis, clearly the same dominating categories are noticeable – only in a different order. With bad news being the most engaging topic on social media, followed by topics of local relevance and power elites, which generates significantly lower audience engagement. In the social media segment, the differences between the Facebook pages of the two different TV stations are even more significant, with BTV audiences clearly showing preferences to stories related to power elites, relevance, and bad news, while Nova audiences engaging mostly with odd/surprising stories, as well as bad news and celebrity related news. (Table 2)

**Table 2. Distribution of different news topics on social media**

<b>News values as per Harcup and O’Neil</b>	<b>BTV</b>	<b>NOVA</b>	<b>Total</b>
Bad news	18%	17.50%	18%
Relevance	19%	12%	16%
The power elite	19%	9%	14%
Surprise	8.50%	18%	13.00%
Follow-up	13.50%	9%	11%
Celebrity	5%	16%	9%
Good news	8.50%	8%	8.00%
Magnitude	5%	6%	6%
Entertainment	5%	4%	5%
Media agenda	1%	3%	2%

Here the differences between the two platforms have to be considered, and in comparing each news Facebook page with the respective TV station it represents, we see that in the case of BTV there’s an overall alignment of the two agendas – TV and social media engagement, while with Nova the TV agenda and the social media agenda differ significantly.

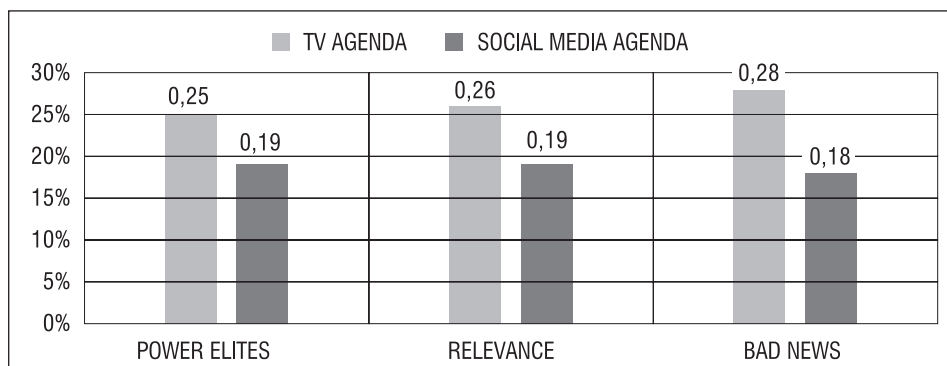


Figure 1. BTV intermedia agenda setting



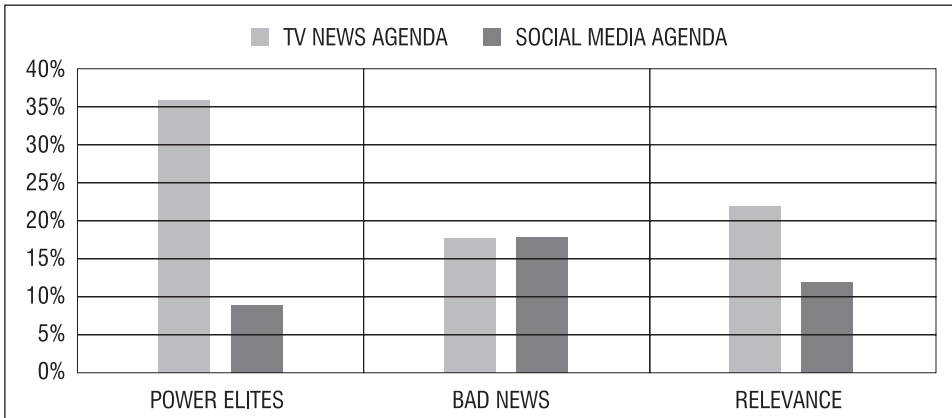


Figure 2. Nova TV intermedia agenda setting

This chart indicates that one of the TV stations seem to have a greater influence on their audiences. To test the hypotheses posed in this study (namely that TV news in Bulgaria has a diminishing agenda-setting power at the present momentum of social media growth and freedom of the press issues), we will use the combined data from the two main TV stations and their social media accounts to establish the intermedia agenda on a broader market level. (Figure 3)

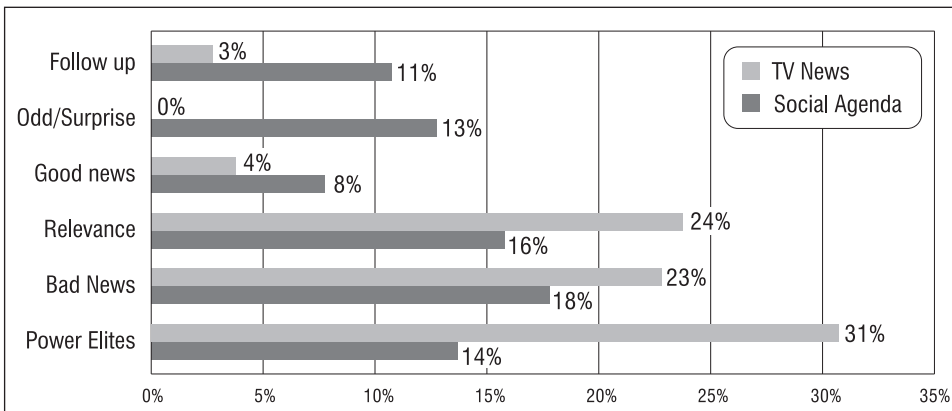


Figure 3. Distribution of news topics on TV and Social media in Bulgaria

As noticeable from the data, there seems to be a significant disconnect between what TV news channels are pushing as a media agenda and what social media is resonating with and consider prominent, confirming the suggested second hypotheses of this study, namely that TV News agenda is having limited effect on what social media audiences consider important/prominent. The topics related to power elites, though heavily dominating the TV news agenda, don't seem to effectively translate into a dominant topic for social media, as classic agenda setting theory would suggest. Political news is the category with the lowest transfer of salience between TV news and social media agenda. For the

other two hard news categories – bad news and stories of local relevance, both often heavily inflated with conflict and negativity, there is a significantly bigger transfer of salience between traditional and social media.

The soft news categories, such as odd/surprising news, celebrity and entertainment represent 26% of all the traffic measured on social media. Previous studies (in western and Latin American context), had established this common separation between journalists/gatekeeper constructed agendas vs. audiences agendas, with professional journalists generally focusing on hard news-public affairs (in this study power elite, local relevance), but audiences generally engaging more with soft news or human interest stories (in this study – celebrity, odd/surprise news topics) (Boczkowski, 2010; Boczkowski, Mitchelstein, & Walter, 2011; Harcup & O’Neill, 2017). According to the model study of Harcup and O’Neill (2017) social media gives priority to ‘softer’ news categories such as entertainment, surprise, celebrity, as well as bad news, while traditional media’s ranking is rather different – bad news, surprise, entertainment, power elites. This latter category – power elite, was not even among the top five most engaging categories on social media, though representing one of the traditional media’s main functions – keeping power accountable. (Kovach, 2007) The difference in Bulgarian context though, is that it seems that the separation between gatekeepers’ and consumers’ agendas lies not so much on the axis of hard/soft news. It illustrates a rather different dichotomy: between ‘politicized and non-politicized news’ – with traditional media pushing the political agenda, though it seems to generate the lowest audience engagement, hence, arguably, retain the lowest agenda-setting potential. This conclusion draws empirical support to the widely established theoretical separation between authoritarian and a democratic media system as described by Graber (1997) in the table below. Under the former media should only stress the virtues of the government, seeking support for major politics; while democratic assumption is that media is often confrontational towards government and selects news and programming for audience appeal and to stimulate critical thinking about major policies (Graber, 1997, p. 16).

**TABLE 1-2. Media Roles under Different Regime Types**

<b>Authoritarian Regime Assumptions</b>	<b>Democratic regime Assumptions</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governments know and serve people’s best interest.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governments often fail to serve people’s best interests.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Media should stress the government’s virtues.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Media should confront the government when officials and policies seem flawed.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• News should engender support for major policies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• News should stimulate critical thinking about major policies.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• News and entertainment programs should be selected for their social values.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• News and entertainment programs should be selected for audience appeal.</li> </ul>

*Source: Composed by Graber*

The empirical data suggests that though commercial in its nature, TV news in Bulgaria are emphasising on content that doesn't attract the largest possible audience, but rather satisfies the strongest political power. And while Western media studies often oppose the commercial model against favouring the public service model, in the post-communist context this finding is to be interpreted differently – putting an emphasis on the politicized news content is driven by the close relationship between media elites and political elites, it is not an illustration of an attempt to serve the audience into creating an informed electorate, regardless of the commercial forces, since commercialism is also among the main indicators of Eastern European media system (Jakubowicz, 2007; Rollberg & Laruelle). This data is to be analysed as the local input into reversing the ultimate journalistic virtue: from Finley Peter Dunne's 'comfort the afflicted and afflict the comfortable' to a systematic attempt to 'comfort the comfortable', under the Eastern European politicized and partly free media system.

### ***Reversed agenda setting effects – from what media do to people to what people do to media***

This study collected additional data on user-generated content, originating from the audiences and finding its place on traditional media platforms in Bulgaria. For the examined period, an average of 5% of all most engaging video materials analysed in this research came from user-generated content. In the Facebook posts section, an average of 3% of all top engaging posts was based on user-generated material (mainly video). This share is still minimal and suggest a lack of reversed agenda setting- from the audiences to the gatekeepers, at least not through user-generated content. An additional avenue for studying that hypothetical influence remains available web analytical tools utilized in different studies already.

### ***Limitations and future research***

The study provides initial findings for further hypothesizing of the influence of politicized and limited freedom of the press media systems on agenda-setting power of media. Accounting for the significant gap in the literature regarding agenda setting in post-communist media systems, and given the new challenges and opportunities provided by social media and digitalization of news creation and consumption, further research is needed for future development and theorizing of the specifics of the media model.

Based on this study's initial findings, the critical approach could be utilized into examining the power relationships and whether the type of ownership affects the extent of politicization of media agendas in Bulgaria and CEE in general. Given the established disconnect between gatekeepers and audiences, and given the growing role of big data providing for monitoring and analyzing consumers' behavior, including growing usage of web analytics in the newsrooms, future research could look into the gatekeeping power of journalists and how audiences and their perception of journalism affect media agendas in the specific CEE context.

## References:

1. Ágh, A. (2017), Increasing Eupopulism as a Megatrend in East Central Europe: From Facade Democracies to Velvet Dictatorships. *Baltic Journal of Political Science*, 5(5), 21. doi: 10.15388/bjps.2016.5.10334
2. Anderson, C. W. (2011), Between creative and quantified audiences: Web metrics and changing patterns of newswork in local US newsrooms. *Journalism*, 12(5), 550-566. doi:10.1177/1464884911402451
3. Aruguete, N. (2017), The agenda setting hypothesis in the new media environment. *Comunicación y sociedad*(28).
4. Babbie, E. R. (1998), *The practice of social research* (Vol. 112): Wadsworth publishing company Belmont, CA.
5. Bajomi-Lázár, P. (2014), *Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe: Modern Business Decision Making in Central and Eastern Europe*: Central European University Press.
6. Bernard, C. (1963), *The press and foreign policy*: Princeton: Princeton University Press.
7. Boczkowski, P. J. (2010), *News at work: Imitation in an age of information abundance*: University of Chicago Press.
8. Boczkowski, P. J., Mitchelstein, E., & Walter, M. (2011), Convergence across divergence: Understanding the gap in the online news choices of journalists and consumers in Western Europe and Latin America. *Communication Research*, 38(3), 376-396.
9. Bugarič, B. (2015). A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: „Lands in-between“ democracy and authoritarianism. *International Journal Of Constitutional Law*, 13(1), 219-245. doi:10.1093/icon/mov010
10. Camaj, L. (2010), Media effects in a transitional society: Setting the political agenda in the Kosovo elections of 2007. *Central European Journal of Communication*, 3(2 (5)), 269-282.
11. Chaffee, S. H., & Metzger, M. J. (2001), The end of mass communication? *Mass communication & society*, 4(4), 365-379.
12. Coleman, R., & McCombs, M. (2007), The young and agenda-less? Exploring age-related differences in agenda setting on the youngest generation, baby boomers, and the civic generation. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 84(3), 495-508.
13. Delwiche, A. (2005), Agenda – setting, opinion leadership, and the world of Web logs. *First Monday*, 10(12).
14. Dobek-Ostrowska, B. (2015), 25 years after communism: four models of media and politics in Central and Eastern Europe (pp. 11-44).
15. Eagly, A. H., & Chaiken, S. (1993), *The psychology of attitudes*: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
16. Elvestad, E., & Phillips, A. MISUNDERSTANDING NEWS AUDIENCES.
17. Feezell, J. T. (2018), Agenda Setting through Social Media: The Importance of Incidental News Exposure and Social Filtering in the Digital Era. *Political Research Quarterly*, 71(2), 482-494.

18. Gökanksel, S. (2017), The ends of revolution: capitalist de-democratization and nationalist populism in the east of Europe. *Dialectical Anthropology*, 41(3), 207- 224. doi: 10.1007/s10624-017-9464-7
19. Gottfried, J., & Shearer, E. (2016), News Use Across Social Medial Platforms 2016: Pew Research Center.
20. Graber, D. A. (1997), Mass media and American politics (5th ed.. ed.). Washington, D.C.: Washington, D.C.: CQ Press.
21. Gross, P. (2002), Entangled evolutions: Media and democratization in Eastern Europe: Woodrow Wilson Center Press.
22. Harcup, T., & O'neill, D. (2001), What is news? Galtung and Ruge revisited. *Journalism Studies*, 2(2), 261-280.
23. Harcup, T., & O'Neill, D. (2017), What is news? News values revisited (again). *Journalism Studies*, 18(12), 1470-1488.
24. Jakubowicz, K. (2007), Rude awakening : social and media change in Central and Eastern Europe. Cresskill, N.J.: Cresskill, N.J. : Hampton Press.
25. Jebiril, N., Stetka, V., & Loveless, M. (2013), *Media and democratisation*: Reuters Institute for the Study of Journalism.
26. Kovach, B. (2007), The elements of journalism : what newspeople should know and the public should expect. In T. Rosenstiel (Ed.), (1st rev. ed., Completely updated and rev. ed.). New York: New York : Three Rivers Press.
27. Kushin, M. J. (2010), *Tweeting the issues in the age of social media? Intermedia agenda setting between the 'New York Times' and Twitter*. Washington State University.
28. Lee, B., Lancendorfer, K. M., & Lee, K. J. (2005), Agenda-setting and the Internet: The intermedia influence of Internet bulletin boards on newspaper coverage of the 2000 general election in South Korea. *Asian Journal of Communication*, 15(1), 57-71.
29. Lee, E.-J., & Tandoc, E. C. (2017). When News Meets the Audience: How Audience Feedback Online Affects News Production and Consumption. *Human Communication Research*, 43(4), 436-449. doi:10.1111/hcre.12123
30. Iyengar, S., & Kinder, D. R. (1985), Psychological accounts of agenda-setting. *Mass media and political thought* 117-141.
31. Meraz, S. (2009), Is there an elite hold? Traditional media to social media agenda setting influence in blog networks. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 14(3), 682-707.
32. Miller, J. M., & Krosnick, J. A. (2000), News media impact on the ingredients of presidential evaluations: Politically knowledgeable citizens are guided by a trusted source. *American Journal of Political Science*, 301-315.
33. Miller, R. E. & Wanta, W. (1996), SOURCES OF THE PUBLIC AGENDA:THE PRESIDENT-PRESS-PUBLIC RELATIONSHIP. *International Journal of Public Opinion Research*, 5(4), 390-402. doi: 10.1093/ijpor/8.4.390
34. Mueller, J.-W. (2014), Eastern Europe Goes South. *Foreign Affairs*, 93(2), 14-19.
35. McCombs, M. (2002), *The agenda-setting role of the mass media in the shaping of public opinion*. Paper presented at the Mass Media Economics 2002 Conference, London School of Economics: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/extra/McCombs.pdf>.

36. McCombs, M. (2005), A look at agenda-setting: Past, present and future. *Journalism Studies*, 6(4), 543-557.
37. McCombs, M. (2010), Extending our theoretical maps: Psychology of agendasetting. *Central European Journal of Communication*, 3(2 (5)), 197-206.
38. McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972), The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
39. Negroponete, N., Harrington, R., McKay, S. R., & Christian, W. (1997), Being digital. *Computers in Physics*, 11(3), 261-262.
40. Nygren, G., & Dobek-Ostrowska, B. (2015). *Journalism in change: Professional journalistic culture in Poland, Russia and Sweden*. Peter Lang Edition.
41. Onyebadi, U. (2009), Assessing Agenda Setting's Theoretical Utility in the Developing World: The Case of Kenya. *Conference Papers - International Communication Association*, 1-30.
42. Pfetsch, B., & Voltmer, K. (2012), Negotiating control: Political communication cultures in Bulgaria and Poland. *The International Journal of Press/Politics*, 17(4), 388-406.
43. Prior, M. (2007), Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections: Cambridge University Press.
44. Randall, V. (1998). *Democratization and the Media*: Taylor & Francis.
45. Roberts, M., Wanta, W., & Dzwo, T.-H. (2002). Agenda setting and issue salience online. *Communication Research*, 29(4), 452-465.
46. Rollberg, P., & Laruelle, M. Mass Media In the Post-Soviet World: Market Forces. *State Actors, and Political Manipulation in the Informational Environment after Communism* ISBN, 978-973.
47. Rupnik, J., & Zielonka, J. (2013), Introduction: the state of democracy 20 years on: domestic and external factors. *East European Politics and Societies*, 27(1), 3-25.
48. Sayre, B., Bode, L., Shah, D., Wilcox, D., & Shah, C. (2010), Agenda setting in a digital age: Tracking attention to California Proposition 8 in social media, online news and conventional news. *Policy & Internet*, 2(2), 7-32.
49. Scheufele, D. A., & Tewksbury, D. (2007), Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication*, 57(1), 9-20. doi:10.1111/j.0021-9916.2007.00326.
50. Slavtcheva-Petkova, V. (2018), *Russia's liberal media : handcuffed but free*: New York London : Routledge : Taylor & Francis Group.
51. Spasovska, K. (2011), *Journalism under Siege: An Investigation into How Journalists in Macedonia Understand Professionalism and Their Role in the Development of Democracy*: Trace: Tennessee Research and Creative Exchange.
52. Splichal, S. (2001), Imitative Revolutions Changes in the Media and Journalism in East-Central Europe. *Javnost - The Public*, 8(4), 31-58. doi:10.1080/13183222.2001.11008785
53. Stetka, V. (2012), From multinationals to business tycoons: Media ownership and journalistic autonomy in Central and Eastern Europe. *The International Journal of Press/Politics*, 17(4), 433-456.

54. Stoycheff, E., Pingree, R. J., Peifer, J. T., & Sui, M. (2018), Agenda Cueing Effects of News and Social Media. *Media Psychology*, 21(2), 182-201.
55. Toffler, A. (1990), *Future shock*: Bantam.
56. Valenzuela, S., Puente, S., & Flores, P. M. (2017), Comparing Disaster News on Twitter and Television: an Intermedia Agenda Setting Perspective. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 61(4), 615-637. doi:10.1080/08838151.2017.1344673
57. Wanta, W., Golan, G., & Lee, C. (2004), Agenda setting and international news: Media influence on public perceptions of foreign nations. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 81(2), 364-377.
58. Yi, K. H. (2005), *Agenda setting effects in the digital age: Uses and effects of online media* (Doctoral dissertation).

**Web references:**

1. 2019 World Press Freedom Index - A cycle of fear (2019, April 18). Retrieved November 13, 2019, from <https://rsf.org/en/2019-world-press-freedom-index-cycle-fear>
2. Reporters without borders, for freedom of information (2018). World Press Freedom Index. Retrieved from <https://rsf.org/en/ranking/2018>
3. Konrad Adenauer Foundation. (2018, November/December). Bulgaria: Trust in Media Is Still Low [Press release]. Retrieved December/January, 2018, from <https://www.kas.de/pressemitteilungen/detail/-/content/bulgarien-vertrauen-in-medien-weiterhin-im-tief>
4. Eastern Europe: Number of social network users 2019 | Statistic. (2019). Retrieved May 2, 2019, from <https://www.statista.com/statistics/244882/number-of-social-network-users-in-eastern-europe/>
5. 'Digital in 2017: Global Overview.' We Are Social, 24 Jan. 2017, Retrieved from [wearesocial.com/special-reports/digital-in-2017-global-overview](http://wearesocial.com/special-reports/digital-in-2017-global-overview).
6. Social media guide. (n.d.). Retrieved May 1, 2019, from <https://businessculture.org/eastern-europe/bulgaria/social-media-guide>
7. Social media: Worldwide penetration rate 2018 | Statistic. (2018). Retrieved December 7, 2018, from <https://www.statista.com/statistics/269615/social-network-penetration-by-region/>
8. Eurobarometer in Capital.bg. (n.d.). Българите продължават да имат по-ниско доверие в държавните институции, отколкото в ЕС. Retrieved May 5, 2019, from [https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2019/02/17/3390808\\_bulgarite\\_produljavat\\_da\\_imat\\_po-nisko\\_doverie\\_v](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2019/02/17/3390808_bulgarite_produljavat_da_imat_po-nisko_doverie_v)
9. Fake News, Propaganda and Geopolitics- a research conducted in 2017 by Alpha Research and Konrad Adenauer foundation, Sofia, Bulgaria. Retrieved from <https://btvnovinite.bg/bulgaria/alfa-risarch-balgarite-razpoznavat-falshivite-novini.html>
10. Social Media Wars- the Battle for Influence in Bulgaria Submitted to the U.S. Department of State Howard H. Baker Jr. Center for Public Policy Diplomacy Lab Research Team, April 2018

## 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.*



Сборник от доклади

**Европейският съюз  
и новото нормално - от социална изолация  
към гражданска осъзнатост**

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

София, 2020 г.

ISBN 978-619-7611-00-7

**MINERVA**  
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

