

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“НЕОФИТ РИЛСКИ”**

ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

**МЕЖДУНАРОДНА
ПОЛИТИКА**

**(посветен на 75-ата годишнина от
Декларацията на Робер Шуман, Част II)**



**Година XXII
Брой 1**

Благоевград, 2026

МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА

Год. XXII

Брой 1

Издание на Югозападния университет „Неофит Рилски“

Правно-исторически факултет

Благоевград, 2026

МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Проф. д.н. Габриела Белова – Главен редактор

Проф. д.ю.н. Борис Велчев

Проф. д-р Николай Марин

Проф. д-р Евгени Танчев

Проф. д-р Владислав Чаплински

Проф. д-р Диана Ковачева

Доц. д-р Иван Цветанов

Доц. д-р Николай Попов

Доц. д-р Диана Велева

Доц. д-р Гергана Георгиева

Доц. д-р Тран Ван Хоа

Доц. д-р Ана Джумалиева

Гл. ас. д-р Владислав Кръстев

Отговорни редактори и езиково-стилова редакция

Гл. ас. д-р Анна Христова

Гл. ас. д-р Вероника Стоилова

Консултанти

Проф. д-р Ирена Илиева

Проф. д.ю.н. Надя Бояджиева

Доц. д-р Симо Михов

Доц. д-р Тодор Кобуров

Чуждестранни консултанти

Проф. д-р Константинос Антонополос, Тракийски университет „Демокрит“, Комотини

Проф. д-р Михалис Хрисомалис, Тракийски университет „Демокрит“, Комотини

Проф. д-р Серж Сюр, Университет Сорбона-Асас, Париж 2

Проф. д-р Сергиуш Леончик, Университет в гр. Шедълце, Полша

Проф. д-р Леван Жакели, Батумски държавен университет „Шота Руставели“

Проф. д.и.н Вячеслав Циватий, Киевски национален университет „Тарас Шевченко“

Редакционната колегия не носи отговорност за изразените мнения и позиции в публикуваните материали, които следва да отговарят на изискванията за академичен стандарт и професионална коректност.

© Всички оригинални материали са на Югозападния университет „Неофит Рилски“ ISSN 2367-5373

Редакция: 2700 Благоевград, пл. Георги Измирлиев – Македончето №1, тел.: 073/88 68 66, e-mail: international_politics@swu.bg

Издател: Университетско издателство „Неофит Рилски“, 2700 Благоевград, ул. Иван Михайлов № 66

INTERNATIONAL POLITICS

EDITORIAL BOARD

Prof. Gabriela Belova, Dr. Sc. – Editor-in-Chief
Prof. Boris Velchev, Dr. Sc.
Prof. Nikolay Marin, PhD
Prof. Evgeni Tanchev, PhD
Prof. Władysław Czapliński, PhD
Prof. Diana Kovacheva, PhD
Assoc. Prof. Ivan Tsvetanov, PhD
Assoc. Prof. Nikolay Popov, PhD
Assoc. Prof. Diana Veleva, PhD
Assoc. Prof. Gergana Georgieva, PhD
Assoc. Prof. Tran Van Hoa
Assoc. Prof. Ana Dzhumalieva, PhD
Chief Assist. Vladislav Krastev, PhD

Duty editors and linguistic and stylistic editing

Chief Assist. Anna Hristova, PhD
Chief Assist. Veronika Stoilova, PhD

Consultants

Prof. Irena Ilieva, PhD
Prof. Nadya Boyadzhieva, Dr. Sc.
Assoc. Prof. Simo Mihov, PhD
Assoc. Prof. Todor Koburov, PhD

Foreign Consultants

Prof. Konstantinos Antonopolos, PhD, Democritus University of Thrace, Komotini, Greece
Prof. Michalis Hrisomalis, PhD, Democritus University of Thrace, Komotini, Greece
Prof. Serge Sur, PhD, Sorbonne-Assas University, Paris 2
Prof. Sergiusz Leonczyk, PhD, University of Szędlec, Poland
Prof. Levan Jackeli, PhD, Batumi State University "Shota Rustaveli"
Prof. Vyacheslav Tsivatiy, DSc., Taras Shevchenko National University of Kyiv

The editorial staff is not responsible for the views expressed as well as the positions in the published materials that are to meet the requirements for academic standard and professional propriety.

© All original materials belong to the South-West University "Neofit Rilski" ISSN 2367-5373

Editing House: 2700 Blagoevgrad, 1 "Georgi Izmirliiev – Makedoncheto" Sq.; Tel.: 073/88 68 66, E-mail: international_politics@swu.bg

Publisher: University Press "Neofit Rilski", 2700 Blagoevgrad, 66 Ivan Mihaylov Str.

Съдържание

75 години от Декларацията на Робер Шуман

Доц. д-р Емил Радев

Дигиталната (р)еволуция и границите на изкуствения интелект / 9

Д-р Мориц Баумгертел

Към доктрина за признаването на ксенофобска дискриминация от Европейския съд по правата на човека / 23

Prof. Gabriela Belova, DSc, Assoc. Prof. Gergana Georgieva, PhD,

European Integration: Looking Back to Look Forward / 55

Доц. д-р Диана Иванова

Наследството на паневропейското движение при изграждането на обединена Европа. Приносът на проф. Иван Шишманов / 75

Taner Karakuzu, Ilker Limon TS

Navigating Global Transformations: Turkey-EU Relations under the Justice and Development Party and the Assessment of Geopolitical Positioning and Normative Alignment / 87

Доц. д-р Валентина Александрова

Финансова интеграция и фискален суверенитет: предизвикателства и перспективи пред данъчната хармонизация в Европейския съюз 75 години след декларацията на Р. Шуман / 114

Гл. ас. д-р Албена Иванова

Особености при използването на изкуствения интелект в публичното управление. Принципи и ценности / 131

Chief Assist. Vladimir Babanov, PhD

The Ascending Techno-Nationalism in the U.S.–China Rivalry and the EU's Technological Independence / 143

Докторант Светомир Костов

Ролята на международните инвестиционни споразумения в съвременното международно право / 151

Elene Makhatchadze

The Legacy of the Schuman Declaration: Enlargement and the Geopolitical Future of the European Union / 169

Natia Verdadzze

The Georgian Tragedy of Kerch / 177

Докторант Ангел Чакъров

Организация на изборите за Европейски парламент в Република България и Република Франция (сравнителноправен анализ) / 181

Докторант Михаела Василева

Македония в киното на България, Сърбия и Югославия през първата половина на XX век / 196

Цветомира Георгиева

Стефан Попов и българската идея за единна Европа. По-далеч от Изтока, по-близо до Запада / 208

Нашите автори / 211

75 години от Декларацията на Робер Шуман

Статиите са представени като доклади на Международната научна конференция „Новата идея за Европа – историческа равностметка и перспективи за бъдещето (по повод 75 години от Декларацията на Робер Шуман)” на 14 май 2025 г., проведена в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград.

ДИГИТАЛНАТА (Р)ЕВОЛЮЦИЯ И ГРАНИЦИТЕ НА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ

Доц. д-р Емил Радев

Резюме: Размахът, с който се развива изкуственият интелект (ИИ), води до революционни промени в обществото ни. Те се случват с такова темпо, че бъдещето буквално идва по-бързо. Дали тези промени са част от естествения път на човечеството или от усилията ни да го надмогнем е резонен екзистенциален въпрос, когато мерилото ни за новите възможности следва границите на технологиите. Симбиозата между естественото и изкуственото обаче е постижима в границите на човешката отговорност. Това ни гарантира, че технологичният напредък ще следва целта, която го е задвижила – да служи на хората, а това означава да не нарушава и да не подменя ценностите ни.

THE DIGITAL (R)EVOLUTION AND THE LIMITS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Assoc. Prof. Emil Radev, PhD

Abstract: The pace at which artificial intelligence (AI) is developing is leading to revolutionary changes in our society. They are happening at such a pace that the future is literally coming faster. Whether these changes are part of humanity's natural path or our efforts to overcome it is a reasonable existential question when our measure of new possibilities follows the limits of technology. However, the symbiosis between the natural and the artificial is achievable within the limits of human responsibility. This guarantees us that technological progress will follow the goal that drove it – to serve people, and that means not violating or replacing our values.

1. Нови възможности и нови предизвикателства

Днес чатботове или асистенти с изкуствен интелект като ChatGPT, Gemini и др. са особено популярни и широко достъпни. Помагат ни бързо да обработваме големи бази данни, могат да генерират съдържание по зададена тема, улесняват ни да вземаме решения, сравнявайки резултати и като цяло увеличават продуктивността ни, при това без ограничения за работно време. В образователната среда например това дава съществени предимства, но не бива да си затваряме очите за недостатъците, които също не са малко.

Докато ни разтоварва от досадни и трудоемки задачи, изкуственият интелект неотлъчно следва идеята да ни служи. Но дали наистина е така, ако е за сметка на критичното ни мислене и нашата изобретателност, ако ни затрупва с повърхностни отговори на въпроси, които изискват задълбочен поглед и въображение?! А кой в крайна сметка е авторът на дадено съдържание, изготвено с изкуствен интелект?!

Предизвикателствата в сферата на авторското право растат. Водещи американски учени неотдавна внесоха становище във Върховния съд на САЩ по делото *Thaler v. Perlmutter*¹, с което настояват за признаване на авторскоправна защита на произведения, създадени от изкуствен интелект². Всичко започва с отказа на Американската служба за авторско право да регистрира произведение на изобретателя д-р Стивън Тейлър, създадено от негова система с изкуствен интелект. Отказът е аргументиран с липсата на човешки фактор, но експерти твърдят, че това ограничение подкопава иновациите, спира развитието на нови форми на творчество и икономическа активност. Според учените авторското право винаги е еволюирало с технологиите – от фотографията и цветната литография до софтуера, затова настояват съдът да не изключва изкуствения интелект.

Смята се, че решението по това дело може да се превърне в повратна точка за глобалното авторско право и за бъдещето на творчеството в епохата на ИИ. То има и своите икономически основания – цитират се данни, според които само за година използването на изкуствен интелект в корпоративния сектор е нараснало с 23%, а анализ на McKinsey сочи, че генеративният изкуствен интелект може да създаде икономическа стойност между 2,6 и 4,4 трилиона долара³.

Технологичният устрем, на който сме свидетели, допринася за усещането, че живеем „на скорост“, но дали наистина е така?! През май 2025 г. Програмата на ООН за развитие обяви последния си доклад, който отчита най-оскъдното нарастване на глобалния индекс на човешко развитие от 1990 г. насам⁴. Изводите са на базата на различни показатели като здравеопазване, образование, доход и др.

През последните години човечеството преживя тежки кризи, които налагат да търсим устойчиво и бързо възстановяване, но под натиска на глобалните турбуленции светът изглежда по-несигурен, по-разделен и по-уязвим. Очевидно традиционните пътища за развитие са стеснени и са нужни нови. И точно тук е ролята на изкуствения интелект. Той открива нови хоризонти, нови възможности и ново темпо на растеж. И все пак резултатът ще зависи не от това, което изкуственият интелект може да прави, а от

¹ <https://media.cadc.uscourts.gov/opinions/docs/2025/03/23-5233.pdf>

² https://durham-repository.worktribe.com/output/2186202/amici-curiae-in-support-of-appellant-and-urging-reversal-in-the-case-of-stephen-thaler-v-u-s-copyright-office-in-the-u-s-court-of-appeals-for-the-district-of-columbia-case-no-23-5233-2024?utm_source=chatgpt.com

³

<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/mckinsey%20digital/our%20insights/the%20economic%20potential%20of%20generative%20ai%20the%20next%20productivity%20frontier/the-economic-potential-of-generative-ai-the-next-productivity-frontier.pdf>

⁴ <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025>

решенията, които се вземат при неговото разработване и внедряване. Ключово условие за изграждането на сигурна и устойчива цифрова среда е правната рамка.

2. Исторически пробив на ЕС в изграждането на правна рамка

Със законодателния акт за изкуствения интелект Европейският съюз положи основите за безопасна, етична и отговорна интеграция на ИИ в обществото. И тъй като това е първата по рода си всеобхватна правна рамка в тази област, с нея Европа заслужено претендира за водеща роля в световен мащаб.

Подходът е основан на риска⁵. Целта е правилата да бъдат спирачка за всички системи, които представляват неприемлив риск и явна заплаха за безопасността, поминъка и правата на хората. Въведени са строги задължения за високорисковите системи, така че още преди да бъдат пуснати на пазара да се гарантира, че не представляват опасност за здравето и правата на потребителите. За системите с ограничен риск изискванията се свеждат до необходимостта хората да бъдат информирани за взаимодействието си с изкуствен интелект. Приложения като например видеоигри с изкуствен интелект, при които рискът е минимален или нулев, не подлежат на регулация.

Законодателният акт влезе в сила на 1 август 2024 г., но ще започне да се прилага изцяло през 2026 г., а преходният период за правилата за високорисковите системи с изкуствен интелект, вградени в регулирани продукти, е удължен до 2 август 2027 г.

С бързото развитие на технологиите средата се променя и настъпват нови рискове, затова пробивът в законодателството е едва началото на дълъг процес и трябва непрекъснато да се надгражда. През юли 2025 г. Европейската комисия въведе три нови инструмента⁶, които взаимно се допълват, за да гарантират, че доставчиците на модели с изкуствен интелект с общо предназначение спазват законодателния акт и защитават основните права⁷:

- Насоките относно обхвата на задълженията за доставчиците на модели с ИИ с общо предназначение помагат на участниците по веригата за създаване на стойност да разберат кой трябва да спазва тези задължения;
- Кодексът за поведение във връзка с ИИ с общо предназначение е доброволен инструмент, представен на ЕК от независими експерти, и цели да насърчи

⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/regulatory-framework-ai>

⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/regulatory-framework-ai>

⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/factpages/general-purpose-ai-obligations-under-ai-act>

доставчиците да спазват задълженията си съгласно Законодателния акт за ИИ, свързани с прозрачността, авторското право, безопасността и сигурността;

- Образецът за публично резюме на учебното съдържание на моделите на ИИ с общо предназначение изисква от доставчиците да предоставят преглед на данните, използвани за обучение на техните модели. Това включва източниците, от които са получени данните, и информацията относно аспектите на обработването на данни, така че страните със законни интереси да упражняват правата си съгласно правото на ЕС.

В началото на ноември 2025 г. Комисията обяви, че е започнала работа по кодекс за поведение относно прозрачността на съдържанието, което е генерирано от изкуствен интелект⁸. Предвижда се кодексът да стане факт през следващата година и да бъде от помощ за обозначаването на дълбинните фалшификати и друго „синтетично“ съдържание. Той обаче ще бъде доброволен инструмент за тези, които внедряват и разработват въпросното съдържание, така че ще допринася за прозрачността и спазването на законодателството, но не е генерално решение на проблемите, а те се трупат.

Доверието в информационната екосистема е силно разклатено заради редица случаи на злоупотреби – измами, неправомерно използване на чужда самоличност, deepfake съдържание. Все по-трудно различаваме съдържанието, създадено с изкуствен интелект, от автентичните материали, които са дело на човек. Фалшивите снимки, видеа, аудио записи, новини ни правят лесна мишена за дезинформация. Но това не изчерпва рисковете – кибератаки застрашават стратегическата ни инфраструктура и сигурността, а чрез модерните дроне изкуственият интелект вече е на бойното поле и има потенциал да променя хода на военните конфликти.

Решения се търсят, но обикновено когато последствията вече ни „ударят в лицето“ и определено не с темпото, с което се случва цифровият преход. Историята ни учи, че технологичното развитие, което носи конкурентни предимства и прогрес, няма „стоп бутон“. В този смисъл цифровата трансформация е необратим процес. Ако успеем обаче да запазим контрола и да действаме превантивно, а не само да тичаме след събитията, с изкуствения интелект можем да постигнем революционен скок напред. Това, което днес изглежда твърде абстрактно, утре може да бъде фактор за нови открития, услуги или продукти, но и за нови рискове.

⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/news/commission-launches-work-code-practice-marking-and-labelling-ai-generated-content>

Законодателството издига бариери пред заплахите, но свръхрегулацията спъва предприемачеството и налага административни тежести, които задушават конкурентоспособността. Неслучайно вече се говори за „пакет за опростяване“ на строгите законови изисквания⁹. Частични промени не са изключени чрез предстоящия „цифров омнибус“ – не само заради натиска на големите технологични компании, които негодуват, че строгите правила спират дигиталния им устрем и забавят растежа чрез иновации, а преди всичко заради планираните на европейско ниво реформи за опростяване на регулаторната рамка в редица направления с ключова роля за дългосрочната конкурентоспособност на ЕС¹⁰.

Безспорно най-голямото предизвикателство е да намерим баланса, така че да защитим правата, да гарантираме безопасността, но да не пречим на иновациите, които движат икономиката, а и обществото ни напред.

3. Ресурси, капацитет и конкуренция

От 2024 г. ЕС има Европейска служба за изкуствен интелект¹¹, която играе ключова роля за прилагането на законодателството, сътрудничеството и устойчивото развитие в областта на ИИ. В самата служба работят около 125 служители, сред които специалисти с технологични, административни, правни и икономически компетенции, но продължават да се търсят нови попълнения.

За сравнение, в британския институт за сигурност на изкуствения интелект например има около 200 експерти. Разликите личат и по отношение на разходите. За 2025 г. в Европа са отделени 50 млрд. евро за развитието на изкуствен интелект, а в същото време в САЩ се инвестират над 120 млрд. долара. Това са инвестиции, които могат да доведат до революционни промени и да допринесат за благосъстоянието, сигурността и дори дълголетие на хората.

Ролята на ресурсите – било то финансови, или кадрови, е ясно осъзната и това намира отражение в предприетите стъпки. В края на октомври 2025 г. ЕК събра частни инвеститори от цяла Европа, за да даде ход на идеята за създаването на *Scaleup Europe* – нов многомилиарден фонд за растеж чрез насочването на капитал към най-обещаващите

⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/news/commission-collects-feedback-simplify-rules-data-cybersecurity-and-artificial-intelligence-upcoming>

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/simplification/>

¹¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/ai-office>

европейски дружества в стратегически области като квантови, полупроводникови технологии, роботика, автономни системи и, разбира се, изкуствен интелект¹².

На 3 ноември 2025 г. българският комисар Екатерина Захариева стартира пилотния проект на новата инициатива *RAISE – Resource for AI Science in Europe*¹³. Амбицията е да се обединят национални и индустриални усилия за разработването на усъвършенствани и мощни модели на изкуствен интелект, програми за обучение и мрежи за върхови постижения, които да бъдат трамплин за революционни научни пробиви.

Осигурени са и други финансови инструменти. Инициативата *AI Continent*¹⁴ мобилизира 150 млрд. евро публични и частни ресурси. Само в рамките на програмата „Хоризонт Европа“ за периода 2021–2024 г. ЕС е инвестирал 6,4 млрд. евро в областта на изкуствения интелект. По линия на работната програма на „Хоризонт Европа“ за 2025 г. се осигурява финансиране от още 1,6 млрд. евро, от които около 0,7 млрд. евро са за изкуствен интелект в науката. ЕК разширява инвестициите към ИИ в науката и по линия на Европейския научноизследователски съвет, програмата за действие „Мария Склодовска-Кюри“ (MSCA) и Европейския съвет по иновациите.

Инициативата *GenAI4EU*¹⁵, която вече надхвърля първоначалния ангажимент от 500 млн. евро, обявен в пакета за иновации с ИИ през януари 2024 г., стимулира използването на генеративен изкуствен интелект в различни сектори. Над 100 млн. евро пък са насочени към 9 мрежи за високи научни постижения в областта на ИИ, за да се свържат най-добрите научноизследователски лаборатории по изкуствен интелект в държавите членки, а още 70 млн. евро по програмите „Хоризонт Европа“ и „Цифрова Европа“ ще подпомогнат разработването на големи мултимодални модели и появата на авангардни модели на ИИ¹⁶.

Изследователите в Европа са измежду първите, които внедряват изкуствен интелект в своята работа, и само до преди десетина години ЕС имаше водеща роля, но днес отстъпва на САЩ и Китай в много отношения. В последното съобщение на Комисията относно Европейската стратегия за изкуствен интелект в науката (от октомври 2025 г.) се посочва, че глобалният дял на ЕС в изчислителния капацитет на изкуствения интелект е по-малко от 5% в сравнение със 75% за САЩ и 15% за Китай¹⁷. Европа

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_25_2529

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_25_2578

¹⁴ https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/ai-continent_bg

¹⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/genai4eu>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0724>

¹⁷ <https://arxiv.org/abs/2504.16026>

продължава да бъде основен център за фундаментални изследвания, но делът ѝ сред участниците в тази сфера в световен мащаб е едва 6%, а делът ѝ от патентите за ИИ, при които Китай силно доминира, е още по-малък – 3 на сто¹⁸.

От 2018 г. насам ЕС инвестира целенасочено в изграждането на най-модерните суперкомпютърни мощности чрез Съвместното предприятие за европейски високопроизводителни изчислителни технологии (СП EuroHPC¹⁹) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Само в периода 2025–2026 г. се очаква изчислителният капацитет на европейските суперкомпютри да нарасне над 3 пъти. Това е реална инвестиция в бъдещето на науката, иновациите и цифровата автономия на Европа.

През март 2025 г. стана ясно, че една от шестте нови фабрики за изкуствен интелект ще се обособи в България²⁰. Проектът с финансиране от 90 млн. евро е резултат от съвместната работа на София Тех Парк и Института за компютърни технологии и изкуствен интелект (INSAIT)²¹. Стартирането на други шест фабрики бе обявено през октомври²² заедно с 13 заводски антени за изкуствен интелект в 7 държави членки и в държави партньори на ЕС.

Авангардните материали, които се използват във високите технологии, медицината, енергетиката, инженерството, вече оформят индустрия за около 5 трилиона евро в световен мащаб, а четвърт от нея принадлежи на ЕС. Материалознанието е сред областите, в които изкуственият интелект навлиза най-бързо – с ръст от почти 50% годишно. Резултатът е налице – времето и разходите за промишлено производство се съкращават значително, а излизането на нови продукти на пазара се ускорява²³.

Конкуренцията ни стимулира да търсим решения, с които ЕС да възстанови позициите си, но тя не бива да бъде пречка за сътрудничество. На международно ниво Европа трябва да работи със САЩ и Китай. Партньорството, включително с организации от индустрията, академичните среди и гражданското общество, има ключово значение за безопасното внедряване и за проучването на предизвикателствата, които ни отправя бързият напредък на изкуствения интелект.

¹⁸ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC143482>

¹⁹ https://www.eurohpc-ju.europa.eu/index_en

²⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/second-wave-ai-factories-set-drive-eu-wide-innovation>

²¹ <https://www.mig.government.bg/vsichki-novini/v-balgariya-sthe-se-izgrazhda-fabrika-za-izkustven-intelekt/>

²² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-expands-network-ai-factories-strengthening-its-ai-continent-ambition>

²³ Maqsood A, Chen C, Jacobsson TJ. The Future of Material Scientists in an Age of Artificial Intelligence. Adv Sci (Weinh). 2024 г., май; 11(19):e2401401. doi: 10.1002/advs.202401401.

Сътрудничеството е във фокуса и на Глобалния дигитален договор на ООН, подписан от 193 държави на Срещата на върха за бъдещето през септември 2024 г.²⁴ В споразумението се говори не само за безопасен, но и за приобщаващ изкуствен интелект, тъй като разделянето на света на имащи и нямащи ИИ би довело до още по-голяма фрагментарност и задълбочаване на неравенствата.

Въпреки добрата промишлена база и динамичната екосистема от стартиращи предприятия, разработването и приемането на ИИ в рамките на ЕС остава сравнително ограничено. Проучвания сочат, че тези технологии се използват от едва 13,5% от предприятията и 12,6% от малките и средни предприятия, които представляват гръбнака на европейската икономика²⁵.

С цел да се оползотвори потенциала за развитие на изкуствения интелект стратегията на ЕС допълва плана за действие с конкретни мерки²⁶:

- водещи секторни инициативи, включително целенасочени мерки за насърчаване на внедряването на ИИ в ключови области: здравеопазване и фармацевтични продукти, мобилност, транспорт и автомобилостроене, роботика, производство, инженерство и строителство, климат и околна среда, енергетика, хранително-вкусова промишленост, отбрана, сигурност и космическо пространство, електронни комуникации, както и секторите на културата, творчеството и медиите;
- подкрепа за мерки и действия за увеличаване на технологичния суверенитет на ЕС, включително чрез фабрики и гигафабрики за ИИ, съоръжения за изпитване и експериментиране с ИИ, регулаторни лаборатории в областта на ИИ, както и подготовка на работна сила за предизвикателствата на ИИ;
- създаване на нова система на управление, при която Алиансът *Apply AI* обединява доставчици, експерти и публичния сектор за координация на политиките, а Обсерваторията за ИИ следи тенденциите и оценява въздействието на ИИ в различни сектори.

Правната рамка, партньорствата, инвестициите в развитието на цифровата среда са безспорни фактори, но резултатите винаги зависят и от наличието на добри специалисти. Броят на пряко наетите на длъжности, свързани с изкуствения интелект,

²⁴ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf

²⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:194ae542-a421-11f0-97c8-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

²⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/apply-ai>

или за такива, които използват умения в съответната област, но работят в други сфери, се е увеличил повече от два пъти в ЕС между 2016 г. и 2023 г. В момента представлява 0,41% от работната сила²⁷.

Търсенето на усъвършенствани умения в областта на информационните технологии, анализа на данни и способностите за научни изследвания расте, но паралелно с това се променя и самият пазар на труда. С бързия напредък на изкуствения интелект през следващите 5 години може да се наложи до 6,5% от работната сила да премине към нови професии, някои от които още дори не съществуват. Това реструктуриране ще изисква целенасочени инвестиции в дигитални умения, образование през целия живот и социални политики, които да гарантират, че преходът към икономика, основана на ИИ, е справедлив и приобщаващ. В противен случай има риск технологичната революция да възпроизведе старите социални неравенства в нов дигитален контекст.

И днес технологичната работна сила продължава да бъде доминирана от мъже, като жените съставляват само 22% от специалистите по изкуствен интелект в световен мащаб, а през 2019 г. едва 2% от рисковия капитал е насочен към стартиращи компании, основани от жени. Ето защо трябва да се работи не само за регулации и иновации, но и за равни възможности и достъп до знание за всички²⁸.

Добрата новина е, че Европа остава водещ образователен център и университетите и научноизследователските центрове в ЕС предлагат 35% от всички магистърски програми, свързани с изкуствен интелект в световен мащаб²⁹.

4. Перспективи за и отвъд човешкия потенциал

Днес най-модерните форми на изкуствен интелект вече надминават изискванията на теста на Тюринг³⁰. От алгоритми за машинно обучение до сложни самообучаващи се невронни мрежи, системите с изкуствен интелект стават все по-усъвършенствани и изпълняват задачи, които доскоро се смятаха за изключителна област на човешкия ум.

Под понятието „изкуствен интелект“³¹ вече се включват не само настоящите методи като машинно обучение и големи езикови модели, но и бъдещи, много по-мощни

²⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/library/shaping-and-strengthening-european-ai-talent>

²⁸ <https://www.weforum.org/stories/2022/08/why-we-must-act-now-to-close-the-gender-gap-in-ai/>

²⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/library/shaping-and-strengthening-european-ai-talent>

³⁰ <https://josephorallo.webs.upv.es/anynt/Beyond.pdf>

³¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

технологии – изкуствен общ интелект (AGI) и изкуствен суперинтелект (ASI)³². Тяхната непредсказуемост и възможността да доведат до появата на интелект, равен или по-висш от човешкия, или до т. нар. „технологична сингулярност“, поражда сериозни опасения.

Ако приемем това просто за хипотеза, твърде далечна перспектива или дори научна фантастика, рискуваме да изгубим контрола, от който зависят етичните аспекти и социалната приемливост на системите.

Всички искаме яснота кой носи отговорността за действията на интелигентните машини. Търсим недостатъците на изкуствения интелект в случайната или умишлена злоупотреба с технологиите, която е допуснал естественият интелект. А ако тези действия вече са извън волята на съответните разработчици и са резултат от процеси на самообучение на изкуствения интелект?! Можем ли да си позволим сценарий на дигитална анархия?

Според прогнозата на експертната платформа Metaculus, изкуственият интелект ще достигне човешките възможности около 2033 г. – само след десетина години³³. Изследователският екип на организацията METR, която се занимава с оценка на модели и изследване на заплахи, изчислява, че дължината/сложността на задачите, изпълнявани автономно от изкуствения интелект, се удвоява с 50% надеждност приблизително на всеки 7 месеца през последните 6 години³⁴.

Развитието на свръхинтелигентност дори активно се преследва от най-могъщите играчи на планетата – OpenAI и Google DeepMind в САЩ³⁵, Alibaba в Китай³⁶. Те очакват изкуственият общ интелект (AGI), който е толкова умен или по-умен от хората, да започне да се появява в следващите 5 до 10 години. Има данни, че само OpenAI планира да инвестира в разработки за свръхинтелигентност 115 млрд. долара през идните 4-5 години³⁷. Тази сума е почти колкото целия БВП на България, който за 2024 г. възлиза на близо 204,907 млрд. лв.³⁸

На този фон обаче няма място за страх, нито за сляп оптимизъм. Необходимо е да подходим прагматично и отговорно – с ясни правила и етични насоки, които гарантират безопасно внедряване на новите технологии. Трябва да вземем мерки изкуственият

³² https://iite.unesco.org/wp-content/uploads/2021/03/AI_MIL_HRs_FoE_2020.pdf

³³ <https://www.metaculus.com/questions/16014/ai-unauthorized-access-before-2033/>

³⁴ <https://metr.org/blog/2025-03-19-measuring-ai-ability-to-complete-long-tasks/>

³⁵ <https://www.cnbc.com/2025/03/17/human-level-ai-will-be-here-in-5-to-10-years-deepmind-ceo-says.html>

³⁶ <https://www.ft.com/content/c5d1522a-5ed2-47ff-9f33-34c7823f271a>

³⁷ <https://www.windowcentral.com/artificial-intelligence/openai-chatgpt/openai-expects-to-burn-115-billion-on-chatgpt-through-2029>

³⁸ <https://www.nsi.bg/press-release/bruten-vatreshen-produkt-bvp-nacionalno-nivo-8818#>

интелект да не се превърне във Вавилонска кула. Всяка амбиция без мярка крие риск, а както е известно, някои вече сравняват навлизането на все по-сложни и автономни системи със заплахи като пандемия и ядрена война³⁹. И ако глобалните кризи са наистина осезаеми, на ниво отделна личност ефектът е по-трудно доловим, но не по-малко важен.

Понятието „doomscrolling“ (понякога и „doomsurfing“) вече доби популярност. Това е навикът да превърташ безкрайно тревожни или лоши новини онлайн, дори когато това те натоварва психически. Уж отваряш социалната мрежа „само за малко“, но оставаш повече от половин час, четейки поредица от негативни публикации.

Системите за препоръки в социалните медии, оптимизирани от изкуствен интелект, ангажират вниманието въз основа на онлайн поведение и на практика се получа така, че консумираме още и още от същия тип съдържание. Не е изненада, че doomscrolling се свързва с по-ниски показатели за психично благополучие и удовлетвореност от живота. Потенциални рискове за психичното здраве, особено на подрастващите, представлява и широкото разпространение на фото филтри, чатботове и инструменти за редактиране, задвижвани от изкуствен интелект, генерирано съдържание като deepfakes⁴⁰.

Проучвания сочат, че прекомерното използване на социалните медии увеличава вероятността от психосоматични оплаквания с около 39%, а удовлетворението от живота спада с 33%. Младите хора, които са основни потребители на социални медии, са и по-уязвими при такъв тип емоционален натиск.

Все повече хора например установяват емоционални взаимоотношения с герои, задвижвани от изкуствен интелект. Има данни, че някои от видеоигрите, в които герои се използват не само като приятели, а и като романтични партньори, са изтеглени повече от 10 млн. пъти, а други имат над 660 млн. потребители. 18% от честите потребители на тези функции съобщават за повишена самота и изолация. Търсейки перфектните качества на виртуалния си приятел в реалния свят, те неизбежно се сблъскват с много разочарования. Логично е да предвидим и други негативни последствия за социално уязвимите хора.

Вече е регистрирано поне едно самоубийство на тийнейджър, свързано със синтетична връзка. Задвижваният от изкуствен интелект герой косвено е подкрепил идеята за „натискане на спусъка“.

³⁹ <https://arxiv.org/pdf/2502.14870>

⁴⁰ <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2025reporten.pdf>

С промяна в политиката си ChatGPT ограничи предоставянето на правни или медицински съвети, изискващи специалист. Промяната може и да спести на компанията съдебни дела заради проблемни консултации с изкуствения интелект, но от опит знаем, че с подходящо зададени въпроси, можем да получим отговори, каквито търсим – не задължително правилни, но отговори.

Често в обществените дебати ИИ се разглежда като нещо, което ще промени света в далечно бъдеще, но бъдещето на технологиите не е неизбежно, то се формира, чрез решенията, които вземаме днес – за регулации и етични насоки, инвестиции и контрол.

Заключение

За да се развива изкуственият интелект има нужда от големи обеми данни, конкурентна бизнес среда и адаптирана към нуждите му инфраструктура. Но за да носи ползи без риск, е важно да има правна рамка, която да гарантира сигурността на хората адекватно на новите технологични реалности. Ето защо темата за изкуствения интелект не бива да излиза от дневния ред на европейските институции. Европа трябва да покаже, че технологичният прогрес и защитата на човешките права и демократичните ценности могат да вървят ръка за ръка.

Евентуалните негативни последици са предотвратими, стига да не изпускате „контролния лост“ и развитието на технологиите да остане в границите на човешката отговорност. Затова е логично да насочим усилията си преди всичко към инструментален изкуствен интелект, вместо към свръхинтелигентост, т.е. да се фокусираме върху използването на системите за решаване на конкретни задачи, без автономност извън тях.

Никой изкуствен интелект на хоризонта не би могъл да има мотивацията, която движи хората, или човешкия капацитет за разнообразно, любопитно, непрекъснато и активно изследване на физическия свят и споделяне на събраната информация. Докато се безпокоим заради възхода на изкуствения интелект, не бива да пропускаме възможността да се погрижим за естествения – да разбираме слабостите и да развиваме силните страни и талантите, които имат хората от плът и кръв.

Използвана литература

1. Coeckelbergh, M. (2019) “Artificial Intelligence: Some ethical issues and regulatory challenges.” *Technology and Regulation*, 31-34.

2. Corinne Cath, Sandra Wachter, Brent Mittelstadt, Mariarosaria Taddeo & Luciano Floridi Artificial Intelligence and the 'Good Society': the US, EU, and UK approach, Springer, 28 March 2017.
3. Dignum, V. (2019) Responsible Artificial Intelligence: How to Develop and Use AI in a Responsible Way. Springer International Publishing.
4. Evas Tatjana, Civil liability regime for artificial intelligence, European added value assessment, STUDY EPRS, European Parliamentary Research Service, September 2020
5. Evas, T., 2020. *European framework on ethical aspects of artificial intelligence, robotics and related technologies European added value assessment*.
6. Evas Tatjana, European framework on ethical aspects of artificial intelligence, robotics and related technologies, European added value assessment, STUDY EPRS | European Parliamentary Research Service, September 2020.
7. Hagendorff, T. (2020). "The Ethics of AI Ethics: An Evaluation of Guidelines." *Minds and Machines*, 1-22.
8. Jobin, A., Lenca, M., Vayena, E., (2019), The Global Landscape of AI Ethics Guidelines, Nature Machine Intelligence volume 1, pages 389–399.
9. Kaplan, 2016. *Artificial Intelligence: What Everyone Needs to Know*.
10. Koulu, R. (2020). "Human control over automation: EU Policy and AI Ethics." *European Journal of Legal Studies*, 12(1): 9-46.
11. Kritikos Mihalis, Artificial Intelligence ante portas: Legal & ethical reflections, EPRS | European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA), March 2019
12. Madiaga Tambiana, EU guidelines on ethics in artificial intelligence: Context and implementation, EPRS European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, September 2019
13. Samoili, S., 2020. *Defining artificial intelligence*. н.м.:European Commission.
14. Радев, Е., 2021. Етичните предизвикателства пред Европейския съюз при използването на изкуствения интелект. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*, 65 (3), с. 310 – 331.
15. Artificial intelligence: From ethics to policy, STUDY, Panel for the Future of Science and Technology, EPRS European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA) – June 2020.
16. Artificial intelligence: How does it work, why does it matter, and what can we do about it?, STUDY Panel for the Future of Science and Technology, EPRS European Parliamentary Research Service, Philip Boucher, Scientific Foresight Unit (STOA) – June 2020.
17. Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326 of 26.10.2012.
18. Committee on Legal Affairs (2020). Draft report with recommendations to the Commission on a Civil liability regime for artificial intelligence (2020/2014(INL)).
19. EU Commission (2018) Artificial Intelligence for Europe. Brussels, 25.4.2018 COM(2018) 237 final.
20. EU Commission (2020) White Paper on Artificial Intelligence. A European approach to excellence and trust. COM(2020) 65 final.
21. European Commission. Building Trust in Human-Centric Artificial Intelligence, COM(2019) 168 of 08.04.2019.
22. European Commission. Report on the safety and liability implications of Artificial Intelligence, the Internet of Things and robotics, COM(2020) 64 of 19.02.2020.
23. European Commission. Shaping Europe's Digital Future, February 2020.
24. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/regulatory-framework-ai>
25. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/ai-continent-action-plan>

26. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-office>
27. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/factpages/general-purpose-ai-obligations-under-ai-act>
28. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/library/shaping-and-strengthening-european-ai-talent>
29. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025DC0724&utm_source=chatgpt.com
30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>
31. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/DOC/?uri=CELEX:52025DC0723>
32. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0724&qid=1762332390557>
33. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_25_2578
34. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2025reporten.pdf>
35. https://iite.unesco.org/wp-content/uploads/2021/03/AI_MIL_HRs_FoE_2020.pdf
36. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/industrial-research-and-innovation/artificial-intelligence-ai-science_en
37. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf

КЪМ ДОКТРИНА ЗА ПРИЗНАВАНЕТО НА КСЕНОФОБСКА ДИСКРИМИНАЦИЯ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Д-р Мориц Баумгертел

Резюме: Настоящата статия цели да допринесе към разрастващата се литература върху расата, миграцията и ЕКПЧ чрез преосмисляне на понятието „ксенофобия“. В нея беше показано, че понятието има двойна полезност – аналитична и нормативна. Аналитичната му ценност се състои във функцията му на напречно понятие, което свързва опита на различни действителни и възприемани като „чужди“ лица и по този начин осветява институционалните ограничения пред ЕСПЧ. В статията се твърди, че поради юрисдикционните си ограничения Съдът не е в състояние да се справи с някои от най-разпространените механизми, които произвеждат подобна вреда. Сред тях са контролът върху миграцията, политиките на недопускане и глобалните неравенства в мобилността, произтичащи от гражданството.

TOWARDS THE DOCTRINE OF THE RECOGNITION OF XENOPHOBIC DISCRIMINATION BY THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Moritz Baumgärtel, PhD

Abstract: This article aims to contribute to the growing literature on race, migration and the ECHR by rethinking the concept of “xenophobia”. It has been shown that the concept has a dual utility – analytical and normative. Its analytical value lies in its function as a transversal concept that connects the experiences of different actual and perceived “foreign” persons and thus illuminates the institutional limitations before the ECtHR. The article argues that the Court is unable, due to its jurisdictional limitations, to address some of the most prevalent mechanisms that produce such harm. These include migration controls, exclusion policies and global inequalities in mobility stemming from citizenship.

Увод

В основата на третирането на ксенофобията в международното право на правата на човека стои един парадокс. От една страна, ксенофобията, която може да бъде определена като форма на „културен расизъм“ и като съвкупност от антимиграционни и антимигрантски нагласи¹, очевидно е допринесла за успеха на десни и крайнодесни партии, особено в Европа. Тези партии, от своя страна, са оформили политическия дневен ред в редица европейски държави, като са стимулирали все по-рестриктивни политики в областта на миграцията, интеграцията, труда и социалното подпомагане,

¹ Jylhä, Rydgren & Strimling, “Xenophobia among radical and mainstream right-wing party voters”. Вж. също Kende & Krekó, “Xenophobia, prejudice, and right-wing populism in East-Central Europe”.

които в различна, но осезаема степен засягат положението на правата на човека на различни групи мигранти.

От друга страна, ксенофобията и ксенофобската дискриминация остават неуловими понятия в правото на правата на човека.² Лишено от легално определение и по правило трудно разграничимо от расизма³, понятието „ксенофобия“ води едно маргинално съществуване. Това понятие има само второстепенно значение за практиката на органите по правата на човека на ООН, въпреки че терминът „ксенофобия“ се употребява широко още от приемането на Декларацията от Дърбан на Световната конференция срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и свързаните с тях форми на нетолерантност през 2001 г.⁴ Формирането на глобална рамка за борба с ксенофобията в множество правни системи, включително международното право на правата на човека и бежанското право, е съпътствано от силна ксенофобска съпротива и ответна реакция⁵, което допълнително замъглява всякакви прогнози относно бъдещото развитие на правната доктрина в тази област.

Объркването около понятието за ксенофобия намира отражение и в подхода, възприет досега от Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“ или „Съдът“). В решението си от 18 октомври 2022 г. по делото *Basu срещу Германия* Съдът за първи път призна, че държава страна по Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“ или „Конвенцията“) е нарушила свое задължение за борба с ксенофобията, по-специално задължението да предотвратява разпространението на ксенофобски нагласи по член 14 от Конвенцията.⁶ Жалбоподателят, германски гражданин от индийски произход, е бил подложен на расово профилиране, а последвалите му жалби срещу извършената проверка на самоличността не са били взети насериозно от националните административни органи и съдилища.

Преди решението по делото *Basu* анализът на дългогодишната практика на Съда би навел на извода, че ксенофобията се проявява единствено под формата на речеви актове, извършвани от частни лица. Държавите, отчитайки правото на свобода на изразяване, ограничават такива прояви, ако достигнат равнището на език на омразата

² Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 81.

³ Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, ‘The Phenomenon of Xenophobia and its Conceptualization, Trends and Manifestations’ (13 May 2016) UN Doc A/HRC/32/50, § 26–28.

⁴ Atrey, “Xenophobic Discrimination”.

⁵ Achiume, “Governing Xenophobia”.

⁶ *Basu срещу Германия*, № на жалбата 215/19, ЕСПЧ, 18 октомври 2022 г., §§ 34–35. Съдът установява нарушение на член 14 от ЕКПЧ във връзка с член 8 (правото на зачитане на личния и семейния живот).

или подбуждане към насилие.⁷ Извън рамките на това общодопустимо ограничение по член 10 от Конвенцията, ксенофобията не е била разглеждана като форма на изключване, способна да доведе до съществено нарушение на ЕКПЧ. Когато веднъж в частен разговор споменах любопитната липса на понятието за ксенофобия в практиката по миграционни дела на Съда, бивш съдия в ЕСПЧ се опита да ме успокои: ксенофобската дискриминация била адекватно обхваната от основанията раса и етническа принадлежност. Според този съдия Съдът на практика изпълнявал задачата си да защитава лицата от ксенофобия, поради което не било необходимо, от правна гледна точка, тя да бъде разграничавана като самостоятелно преживяване или социално явление.⁸

В настоящата статия това виждане ще бъде оспорено и ще се защитава тезата, че е необходимо да се преосмисли въпросът дали и по какъв начин ЕСПЧ може да се ангажира с проблема за ксенофобската дискриминация. По-конкретно, съществуват две причини –аналитична и нормативна – поради които ксенофобията не следва да бъде пренебрегвана, а напротив, трябва да заема централно място в дебата относно миграционната практика на Съда. От аналитична гледна точка съвременните концептуализации на „ксенофобската вреда“, и по-специално разработените от Шрея Атрей⁹, предлагат ценна рамка за оценка на представянето на ЕСПЧ като институция, натоварена със защитата на правата на човека. Както ще бъде показано по-нататък, анализът на различните форми на ксенофобско изключване не само обяснява непоследователните резултати на Съда по миграционни дела, които са добре документирани в литературата¹⁰, но и откроява по-широки структурни „слепи петна“, които могат да бъдат отнесени по-скоро към правната конструкция на ЕКПЧ, отколкото към отделните съдебни решения. На нормативно равнище статията поддържа тезата, че ЕСПЧ може и следва да развие приложима теория за ксенофобската дискриминация. Макар ориентираната към „ксенофобската вреда“ концепция на Атрей да е аналитично проникателна, тя е с твърде широк обхват, за да послужи като работещо доктринално

⁷ Вж. по-специално *Perinçek срещу Швейцария*, № на жалбата 27510/08, ЕСПЧ (Голяма камера), 15 октомври 2015 г.; *Ayoub и други срещу Франция*, №№ на жалбите 77400/14, 34532/15 и 34550/15, 8 октомври 2020 г.; както и *Sanchez срещу Франция*, № на жалбата 45581/15, ЕСПЧ (Голяма камера), 15 май 2023 г.

⁸ Подобна позиция изглежда е сравнително разпространена и сред редица други длъжностни лица и е била защитавана например от представител на Европейския съюз в рамките на официални преговори в Организацията на обединените нации. Вж. Achiume, “Governing Xenophobia”, с. 352.

⁹ Atrey, “Xenophobic Discrimination”.

¹⁰ Вж. Dembour, *When Humans Become Migrants*; Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, и Baumgärtel, *Demanding Rights: Europe’s Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability*.

средство. Вместо това в настоящата статия се застъпва разбирането, че към инструментариума на Съда следва да бъде добавен подход към ксенофобската дискриминация, основан на наличието на „враждебна нагласа“ или *animus*. В практически план ксенофобската дискриминация би могла да бъде преосмислена в рамките на ЕКПЧ така, че да позволи идентифицирането на злонамерени нарушения на правата на мигрантите, които в настоящия политически контекст се превръщат във все по-осезаема заплаха за върховенството на правото в Европа. Макар да не достига толкова далеч, колкото други предложения, този подход е смислен и практически осъществим. От решаващо значение е, че той се основава на антиинтуитивното, но необходимо правно разграничение между ксенофобското изключване и ксенофобската дискриминация.

В статията се предлага систематично разгръщане на различните измерения на ксенофобското изключване. Анализът започва с концептуално обсъждане на значението на ксенофобията в научните изследвания върху правата на човека и с кратък преглед на нейния статут в международното право, отношението ѝ към расизма и разграничението между подходи, базирани на основания и на вреда. Следват три части, в които се прилага ориентирана към вредата перспектива, за да се оценят *lex lata* по ЕКПЧ и различната степен на способност и готовност на Съда да предоставя защита срещу отделни форми на ксенофобско изключване. Накрая, в предпоследната част се показва, че при тези обстоятелства Съдът следва да възприеме подход към ксенофобската дискриминация, който подлага на задълбочен контрол враждебната нагласа, стояща в основата на държавните действия, а в заключението тези констатации се поставят в по-широкия контекст на практиката на ЕСПЧ и на съвременните политически реалности.

Ксенофобията и ксенофобската дискриминация в международното право на правата на човека

Появата на понятието „ксенофобия“ в международното право датира от края на XX век, като първоначално то е въведено във Виенската декларация и Програмата за действие от 1993 г., а впоследствие придобива по-съществено значение в Декларацията и Програмата за действие от Дърбан от 2001 г.¹¹ В системата на Организацията на обединените нации мандатът на Специалния докладчик по съвременните форми на расизъм, расова дискриминация, ксенофобия и свързаните с тях форми на

¹¹ Вж. Atrey, „Xenophobic Discrimination“, с. 84–85.

нетолерантност е учреден още през 1993 г.¹² Макар мандатът да обхваща различни форми на дискриминация, през 2016 г. Специалният докладчик публикува обстоен доклад, насочен конкретно към осигуряване на концептуална яснота относно ксенофобията и към очертаване на правните реакции, формулирани на международно, регионално и национално равнище.¹³ Предвид обстоятелството, че нито един международен договор не споменава изрично ксенофобията или ксенофобската дискриминация,¹⁴ този доклад остава към настоящия момент най-авторитетният правен източник при определянето на правните параметри на тези понятия.

Като отчита липсата на универсално признато определение, докладът дефинира ксенофобията като поведение, което се основава на възприятието, че другият е чужд или произхожда извън общността или нацията.¹⁵ Други международни правни органи, като например Върховният комисариат на ООН за бежанците, изрично се позовават на това определение, като същевременно отбелязват, че ксенофобията остава нееднозначен и оспорван термин в обществените, политическите и научните дебати.¹⁶

Едно от основните концептуални предизвикателства при анализа на ксенофобията се крие в нейната сложна връзка с расизма, с който тя често се припокрива. Както се подчертава в доклада на Специалния докладчик, разграничението между расизъм и ксенофобия се затруднява от това, че различията във физическите характеристики често се възприемат като основание за отделяне на „другия“ от общата идентичност.¹⁷ Расово конструираният „друг“ нерядко се възприема със страх и като заплаха именно поради тези характеристики,¹⁸ поради което двете явления, дори когато са концептуално разграничени, на практика взаимно се подсилват. Макар докладът да не предлага окончателно решение на този концептуален проблем, той напомня, че жертвите на ксенофобия и ксенофобска дискриминация могат да бъдат третираны като чужденци въз основа на множество и пресичащи се категории, които включват, но не се изчерпват

¹² UN Commission on Human Rights, Measures to combat contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, UN Doc. E/CN.4/RES/1993/20, 2 March 1993, § 10.

¹³ Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, “The Phenomenon of Xenophobia and its Conceptualization, Trends and Manifestations”.

¹⁴ Achiume, “Governing Xenophobia”, с. 344.

¹⁵ Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, “The Phenomenon of Xenophobia and its Conceptualization, Trends and Manifestations”, § 26. Докладът пояснява, че това определение е заето от съвместна публикация, изготвена от МОТ, МОМ и ВКПЧ в подготовка на Конференцията от Дърбан; то обаче не е възприето в окончателната Декларация и Програма за действие.

¹⁶ UNHCR, Guidance on Racism and Xenophobia, с. 15–16.

¹⁷ Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, “The Phenomenon of Xenophobia and its Conceptualization, Trends and Manifestations” § 27.

¹⁸ Пак там, § 28.

с категорията „раса“.¹⁹ Ксенофобското изключване се проявява в различни форми, някои от които попадат в обхвата на забранените основания за дискриминация. Расата представлява само едно от тези основания и може да играе по-голяма или по-малка роля в зависимост от конкретния правен и политически контекст. Допускането, че расата просто поглъща ксенофобската дискриминация, противоречи и на общото правило на международното право, съгласно което всяка дума, дори когато не е изчерпателно дефинирана, следва да се счита за носител на самостоятелно значение.²⁰

На този етап е полезно да се обърнем към по-широката литература върху расата и ксенофобията, за да бъдат очертани по-прецизно техните различия в концептуален план и по този начин да се доближим до самостоятелно определение на ксенофобската дискриминация. Според Ким и Съндстрьом в съвременните анализи на расизма се наблюдава висока степен на обобщеност, която откъсва „конкретните расизми“ от техните контексти.²¹ Макар тази тенденция да поражда редица проблеми за различни групи, ефектът ѝ върху мигрантите и чужденците е специфичен, доколкото тя прикрива факта, че е налице определена особеност в третирането на онези, които се възприемат като чужди, а именно тяхното гражданско изключване. Гражданското остракиране или гражданското изключване се основава на субективното убеждение, че чужденците, както и да са дефинирани в даден контекст, не могат да бъдат автентични участници в културните, езиковите или религиозните традиции на нацията, в която живеят.²²

Ксенофобското изключване следователно се корени в убеждението, че определени хора „всъщност не принадлежат тук“,²³ което го отличава концептуално от расизма, функциониращ чрез расови йерархии. Това разграничение може да бъде илюстрирано със случая на национално малцинство, което бива третирано като расово отделно и по-низше, въпреки че се възприема като част от нацията, а не като принадлежащо другаде.²⁴ Обратно, някои антимиграционни движения успешно са си присвоили антирасистка позиция, като твърдят, че техните изключващи претенции не се вписват в традиционните национални наративи за расизма.²⁵ Макар да може да се твърди,

¹⁹ Пак там, § 34. Същият пасаж уточнява, че реалният или възприеманият статут на чужденец може да се основава, *inter alia*, на „раса, цвят на кожата, етническа принадлежност, религия, национален произход, родословие, гражданство, пол, социален пол, сексуална ориентация, социална класа и език“. Вж. също Achiume, „Race, Refugees, and International Law“, с. 48.

²⁰ Вж. Fitzmaurice, „The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951–1954“, с. 211.

²¹ Kim & Sundstrom, „Xenophobia and Racism“, с. 21.

²² Sundstrom, „Sheltering Xenophobia“, с. 71.

²³ Kim & Sundstrom, „Xenophobia and Racism“, с. 30.

²⁴ Sundstrom, „Sheltering Xenophobia“, с. 72.

²⁵ Пак там, с. 78–79.

че подобни аргументи се излагат недобросъвестно и следва да бъдат опровергавани чрез настояване върху по-широко, структурно разбиране за расизма,²⁶ съществува неоспорима асиметрия в моралната тежест на тези твърдения. На практика расизмът се възприема като по-сериозно нарушение от ксенофобията. Самият факт, че обвиненията в ксенофобия имат по-ограничена убедителност в сравнение с обвиненията в расизъм,²⁷ следва да насърчи по-задълбочен анализ на условията, които правят ксенофобското изключване по-социално приемливо.

Идеята за ориентирана към вредата концепция за ксенофобската дискриминация е въведена в правната литература от Атрей, която я обозначава като „вредата от непринадлежност“²⁸. Тази вреда представя хората като чужденци или външни лица, които не принадлежат към общностите, в които се намират, и по този начин ги изключва от социалния, политическия, икономическия и културния живот на тези общности. Преди да бъдат разгледани конкретните вреди, обхванати от тази формулировка, следва да се отбележи, че Атрей изрично се противопоставя на разбирането за ксенофобската дискриминация, базирано на защитени основания, каквото е предложено най-вече от Ачиуме чрез понятието „чуждост“ (*foreignness*) като дискриминационно основание.²⁹ Макар Ачиуме да признава съставния и интерсекционен характер на чуждостта,³⁰ Атрей възразява, че подобна концепция е по същество несъвместима с подход, базиран на основанията за дискриминация. Нейният аргумент е, че това разбиране е практически неприложимо, тъй като усложнява причинно-следствените преценки относно наличието на ксенофобска дискриминация и не позволява адекватното установяване на непряка дискриминация, което изисква сравнение между ясно определими групи.³¹ Поради това Атрей настоява ксенофобската дискриминация да се разглежда като *sui generis*, а анализът на органите по правата на човека да се преориентира към ефекта или въздействието на дадено действие, бездействие, политика или практика в структурен смисъл.³²

В изложението по-долу настоящата статия възприема ориентираната към вредата концепция на Атрей за ксенофобското изключване, за да предложи критична перспектива за анализ на подхода на ЕСПЧ към този проблем. От съществено значение е, че

²⁶ Celikates, “From ‘Xenophobia’ to Structural Racism, and Back?”.

²⁷ Sundstrom, “Sheltering Xenophobia”, с. 77.

²⁸ Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 83 (“harm of disbelongingness”).

²⁹ Achiume, “Beyond Prejudice”, с. 331.

³⁰ Пак там, с. 331–334.

³¹ Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 100–102.

³² Пак там, с. 108.

понятието за вреда, предложено от Атрей и приложено тук, е широко; то потенциално се разпростира „върху всички аспекти на човешкото благоденствие, за които участието в общностния живот на село, град, община, държава или национална държава представлява съществена съставна част“.³³ Различни форми на изключване възпрепятстват такова участие поради възприятието за непринадлежност, като подобно гражданско остракиране се корени в контекстуално обусловени представи за чуждост, които могат, но не е задължително да включват расата.

Въз основа на това широко разбиране по-нататък в статията се разграничават три вида ксенофобско изключване във връзка с практиката на ЕСПЧ, които съответстват на три различни групи от населението. Първата категория обхваща форми на изключване, които в голяма степен остават извън обхвата на защитата, предоставяна от Съда, като тези, свързани с юрисдикцията, миграционния контрол и гражданството, и засягат основно неграждани, които все още не се намират на територията на държавата. Втората категория включва случаи на ксенофобска дискриминация, които ЕСПЧ е бил в състояние да разпознае и оспори на други основания, като расата и гражданството,³⁴ и които засягат предимно граждани с миграционен произход и дългосрочно пребиваващи лица. Третата категория обхваща неграждани с различна степен на правна несигурност, които вече се намират на територията на държавата и под юрисдикцията на Съда.

Преди да се премине към разглеждането на тези видове изключване, следва да се отбележи, че както литературата, така и практиката често разграничават тези групи *ab initio*, вместо да ги включат в една обща аналитична рамка. По-рано съм критикувал тази тенденция като аналитично непродуктивна.³⁵ Фокусирането върху „ксенофобските вреди“, както са дефинирани в настоящия раздел, позволява тези групи да се разглеждат като обекти на процеси и практики, които пораждат съпоставими форми на изключване, но биват третираны по напълно различен начин от ЕСПЧ. Една от ключовите аналитични стойности на понятието „ксенофобия“ се състои именно в способността му да предложи напречна перспектива, която онагледява различната степен на способност и готовност на Съда да се справя с вредите, нанасяни на възприеманите като външни лица. Това обаче не означава, че ориентираната към вредата концепция е еднакво полезна и в

³³ Пак там, с. 83 (“all aspects of human flourishing of which participation in community life of a village, town, city, state or nation-state is an essential ingredient”).

³⁴ Макар Съдът често да проявява съдржаност в това отношение, той е доказал правния си капацитет да анализира и разглежда подобни случаи.

³⁵ Вж. Baumgärtel, *Demanding Rights*, с. 6; както и Baumgärtel, “Legal Status, Civic Stratification and the Structural Limit of the Human Rights of Migrants”.

предписателен план при идентифицирането на ксенофобска дискриминация. Този въпрос ще бъде разгледан в предпоследната част на статията.

Потенциални мигранти: ксенофобски изключения извън защитния обхват на ЕСПЧ

За да се направи цялостна оценка на начина, по който ксенофобското изключване се третира в рамките на ЕКПЧ, е полезно най-напред да се разгледа онова, което в значителна степен остава извън нейния правен обхват. В тази част на статията се показва, че към това спадат и някои от най-често използваните и най-ефективни инструменти на ксенофобското изключване: миграционният контрол, политиките на недопускане (*non-entrée*), както и режимите на гражданство. Съществуването на юрисдикционни граници и структурните ограничения, които те налагат върху възможността за правораздаване по отношение на ксенофобските вреди, означават, че съществени аспекти на подобни форми на изключване почти сигурно ще останат извън защитния обхват на ЕСПЧ, независимо от евентуални корекции в съдебната практика.

Съгласно член 1 от Конвенцията държавите страни по нея са задължени да гарантират правата и свободите на всички лица, които се намират под тяхна юрисдикция, което логически изключва онези, които се намират извън нея. Макар това да изглежда безспорно и на пръв поглед несвързано с въпросите за ксенофобското изключване, границите на териториалната юрисдикция засягат непропорционално мигрантите, включително принудително разселените лица и лицата, нуждаещи се от т.нар. заместваща защита.³⁶ От една страна, те обикновено не са в състояние да предявят правата си, докато преминават през множество държави с фрагментарни системи за защита на правата на човека и с ограничен интерес към тяхното благосъстояние.³⁷ От друга страна, дори за онези, които успяват да завършат подобни пътувания, последното и често непреодолимо препятствие остава достъпът до територията на държавите страни по Конвенцията, които си запазват прерогатива да изключат всеки негражданин, когото не желаят да допуснат. ЕСПЧ утвърждава това суверенно право в решението си по делото *Abdulaziz, Cabales and Balkandali срещу Обединеното кралство*, като потвърждава, че държавите разполагат с правомощието, като въпрос на утвърдено международно право,

³⁶ Относно понятието за заместителна защита (*surrogate protection*), вж. Hathaway & Foster, *The Law of Refugee Status*, с. 463.

³⁷ Achiume, "Governing Xenophobia", с. 385.

да контролират влизането на неграждани на своя територия.³⁸ Други инструменти в областта на правата на човека действат в сходен дух. Така например член 1, параграф 2 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация предвижда, че забраната за расова дискриминация не обхваща разграничения, изключения, ограничения или предпочитания, правени от държава страна по тази конвенция между граждани и неграждани.³⁹ Тази разпоредба, въпреки устойчивата доктринална критика, е послужила за легитимиране на широк спектър от мерки за контрол върху миграцията.⁴⁰

Както ще стане ясно по-нататък, утвърждаването на суверенното право на държавите да ограничават влизането и да контролират миграцията им позволява да ограничават правата и свободите на мигрантите, които вече се намират под тяхна юрисдикция. От решаващо значение е обаче, че то дава възможност и за мерки, които предотвратяват възможността „нежелани“ лица изобщо да достигнат до юрисдикцията на държавите, като по този начин ефективно ги изключват от приложното поле на Конвенцията и от обсега на Съда. Тези юрисдикционни ограничения пораждат т.нар. „политики на недопускане“ (*non-entrée politics*),⁴¹ които целят да предотвратят пристигането на нежелани мигранти с оглед заобикаляне на правните задължения, които държавите биха поели в противен случай. С течение на времето държавите са въвели цяла палитра от изключително ефективни мерки, като визови режими, паспортен контрол и санкции за превозвачите.⁴² Тези мерки на практика приватизират миграционния контрол, като възлагат на недържавни субекти (например авиокомпаниии) да проверяват документите на мигрантите още на мястото на качване.⁴³ Стратегиите на недопускане продължават да се развиват, като държавите все по-често прибегват до кооперативни механизми с цел екстернализация на миграционния контрол.⁴⁴ В този процес държавите на произход и транзит биват стимулирани, финансирани или

³⁸ *Abdulaziz, Cabales and Balkandali срещу Обединеното кралство*, №№ на жалбите 9214/80, 9473/81 и 9474/81, ЕСПЧ (Пленум), 28 май 1985 г., § 67. Като логично следствие от това ЕКПЧ не предоставя на чужденците право на влизане или установяване в определена държава, както е потвърдено например в *Novruk и други срещу Русия*, №№ на жалбите 31039/11, 48511/11, 76810/12, 14618/13 и 13817/14, ЕСПЧ, 15 март 2016 г., § 83.

³⁹ Чл. 1, § 2 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация.

⁴⁰ Spijkerboer, “The Global Mobility Infrastructure”, с. 468. За критика вж. Achiume, “Beyond Prejudice”, с. 354 (бел. 141). За нормативен аргумент в полза на стеснително тълкуване на тази разпоредба вж. Fennelly & Murphy, “Racial Discrimination and Nationality and Migration Exceptions”.

⁴¹ Вж. Gammeltoft-Hansen & Hathaway, “Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence”.

⁴² Вж. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe*, глави 3 и 4.

⁴³ Вж. Rodenhäuser, “Another Brick in the Wall”.

⁴⁴ За актуален обзор вж. Nicolosi, “Externalisation of Migration Controls”.

снабдявани с ресурси да изграждат „изходен контрол“, който пресича миграционните движения далеч от юрисдикцията на държавите – крайна дестинация, и съответно от защитните режими, по които тези държави са страни.⁴⁵

Без съмнение ЕСПЧ се е произнасял по въпроса за юрисдикцията в редица случаи, макар и с противоречиви резултати, които ограничават политиките на недопускане само частично. Най-значимото развитие в това отношение е решението по делото *Hirsi Jamaa и други срещу Италия*, в което Съдът потвърждава забраната за отблъсквания (*pushbacks*), като приема, че Италия не може да заобикаля своята юрисдикция по Конвенцията, квалифицирайки разглежданите събития като спасителни операции в открито море.⁴⁶ Тъй като по време на морската операция италианските въоръжени сили са упражнявали непрекъснат и изключителен *de facto* и *de jure* контрол върху жалбоподателите,⁴⁷ Италия е призната за нарушител по член 3, член 13 (във връзка с член 3), както и член 4 от Протокол № 4 към ЕКПЧ, след като е върнала жалбоподателите в Либия, където те са били изложени на риск от връщане (*refoulement*).⁴⁸

Макар държавите понастоящем по правило да признават юрисдикцията на Съда при подобни обстоятелства,⁴⁹ броят на случаите на отблъскване нараства устойчиво през последните години, което поражда сериозни опасения сред органите за защита на правата на човека, включително Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа.⁵⁰ Собствената практика на Съда, по-специално решенията по делото *N.D. and N.T. срещу Испания*, не успява да спре тази тенденция.⁵¹ В литературата се изтъква и друго: че *Hirsi Jamaa* е послужило на държави като Италия да очертаят нови зони на оперативна свобода и да развият полицейски практики, които са не по-малко проблематични от гледна точка на правата на човека.⁵² Тази хипотеза наскоро бе потвърдена и в практиката на ЕСПЧ по делото *S.S. и други срещу Италия*, в което Съдът бе сезиран с прилагането на т.нар. „обратни отблъсквания“ (*pullbacks*) от страна на либийската брегова охрана,

⁴⁵ Gammeltoft-Hansen & Hathaway, “Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence”, с. 248–257.

⁴⁶ *Hirsi Jamaa и други срещу Италия*, № на жалбата 27765/09, ЕСПЧ (Голяма камера), 23 февруари 2012 г., § 79.

⁴⁷ Пак там, § 81.

⁴⁸ Пак там, § 156.

⁴⁹ Вж. най-скоро *M.A. and Z.R. срещу Кипър*, № на жалбата 39090/20, ЕСПЧ, 8 октомври 2024 г., § 63.

⁵⁰ Комисар на Съвета на Европа по правата на човека, „Европейските държави трябва да се противопоставят на отблъскванията и на опитите за тяхната легализация“.

⁵¹ *N.D. and N.T. срещу Испания*, жалби №№ на жалбите 8675/15 и 8697/15, ЕСПЧ (Голяма камера), 13 февруари 2020 г.

⁵² Greenberg, “Counterpedagogy, Sovereignty, and Migration at the European Court of Human Rights”.

осъществявани с широко институционално, логистично и финансово подпомагане от Италия.⁵³ Отказът на Съда да разгледа жалбата по същество, с мотива, че тя не попада в обхвата на неговата юрисдикция, бе подложен на критика в правната доктрина.⁵⁴

Подадените заявления от места, по-отдалечени от непосредствените граници, са редки и в правно отношение са били още по-неуспешни. По делото *M.N. и други срещу Белгия* Съдът обявява за недопустима жалба, подадена от сирийско семейство, което е търсело възможност да кандидатства за хуманитарна виза в белгийското посолство в Ливан.⁵⁵

Според Съда самото образуване на съдебно производство пред националните съдилища на държава страна по Конвенцията не е достатъчно, за да постави случая в рамките на юрисдикцията на тази държава, тъй като това „би означавало да се утвърди почти универсално прилагане на Конвенцията въз основа на едностранния избор на всяко лице, независимо в коя част на света се намира то“.⁵⁶ В този контекст ЕСПЧ изрично формулира онова, което обикновено остава имплицитно: че защитната му функция се отслабва съществено, когато държавите съзнателно изграждат географска и морална дистанция спрямо носителите на права чрез екстернализация на миграционния контрол.⁵⁷ Казано накратко, ксенофобското изключване, произтичащо от политиките на недопускане, изглежда в значителна степен правно допустимо.

Накрая, въпросът кой се счита за „желан“ и кой за „нежелан“ и съответно получава или не разрешение да влезе на територията на дадена държава, е едновременно строго регулиран и дълбоко вкоренен в ксенофобски и расови съображения, или в комбинация от двете. Най-ясната илюстрация на това са глобалните привилегии и пречки, които се създават чрез гражданството. Определени гражданства, особено тези на държави от глобалния Север, осигуряват на своите носители достъп до голяма част от държавите по света, като в много случаи се предвижда и освобождаване от визови изисквания.⁵⁸ За разлика от това други гражданства, например тези на Абхазия, Афганистан или Либия, са „на практика безполезни“⁵⁹ що се отнася до трансграничното

⁵³ *S.S. и други срещу Италия*, жалба № 21660/18, ЕСПЧ, 20 май 2025 г.)

⁵⁴ Вж. например Riemer, "Inadmissibility Decision in *S.S. and Others v. Italy*: A Missed Opportunity in Migration Control Externalization".

⁵⁵ *M.N. и други срещу Белгия*, № на жалбата 3599/18, ЕСПЧ (Голяма камера), 5 март 2020 г.

⁵⁶ Пак там, § 123.

⁵⁷ Moreno-Lax and Lemberg-Pedersen, "Border-Induced Displacement".

⁵⁸ Характерни примери са Електронната система за разрешение за пътуване на САЩ (ESTA) и Европейската система за информация и разрешение за пътуване на ЕС (ETIAS), които са достъпни основно за граждани на западни и високоразвити държави.

⁵⁹ Kochenov, *Citizenship*, с. 147 ("useless in practice").

придвижване. Макар „качеството“⁶⁰ на гражданството да зависи от фактори като международното признаване на държавата, наличието на въоръжен конфликт или икономическата ѝ мощ, трудно може да се пренебрегне, че глобалната инфраструктура на мобилността, която определя териториалния достъп, е организирана по расови линии.⁶¹ Независимо дали следва принципа *jus sanguinis* или *jus soli*, гражданството утвърждава концепция за ограничено членство, разбирано като право по рождение.⁶² Макар натурализацията и нарастването на двойното гражданство да могат да създадат впечатление за известно отваряне на категориите на принадлежност в рамките на една държава, „расисткото и антиравнопоставено ядро на този статут“ става още по-отчетливо, когато се погледне как той функционира между държавите.⁶³

Неравният достъп до глобалните режими на мобилност намира крайно проявление в широко възприетото разграничение между „мобилност“ в смисъл на желаните и правно допустими форми на придвижване, осъществявани предимно от привилегирована класа пътуващи и експати в рамките на глобалния Север, и „миграция“, която често е принудена да се осъществява извън признатите формални рамки.⁶⁴ Иронията е, че именно хаотичният характер на миграцията, и по-специално на принудителната миграция, изглежда подхранва ксенофобските тревоги сред населението,⁶⁵ и от своя страна води до по-нататъшно затягане на контрола върху миграцията. И въпреки това не съществува ясен път, по който ЕСПЧ би могъл да адресира който и да е от тези аспекти по съдържателен начин, което го прави безсилен спрямо някои от най-масовите и устойчиви практики на ксенофобско изключване.

(Ограничените) защиты, предоставяни от ЕСПЧ на „вечните чужденци“

Както отбелязва Съндстрьом, една специфична проява на ксенофобията е т.нар. „вечна чуждост“: присъствието на определени групи в рамките на една нация се възприема като толкова несъвместимо с представата за нацията, че тяхната чуждост изглежда вечна, а дори когато им бъде предоставен официален статут, тяхната принадлежност остава условна.⁶⁶ В резултат на това, въпреки че тези лица пребивават непрекъснато на територията на държавата и често са в значителна степен интегрирани

⁶⁰ Kochenov and Lindeboom, “Empirical Assessment of the Quality of Nationalities”.

⁶¹ Spijkerboer, “The Global Mobility Infrastructure”.

⁶² Shachar, *The Birthright Lottery*.

⁶³ Kochenov, *Citizenship*, с. 120 (“the racist and anti-egalitarian core of the status”).

⁶⁴ Spijkerboer, “The Global Mobility Infrastructure”, с.461. Вж. също Achiume, “Racial Borders”.

⁶⁵ Achiume, “Governing Xenophobia”, с. 382.

⁶⁶ Sundstrom, “Sheltering Xenophobia”, с. 71.

в обществото и икономиката, претенциите им за признание и равноправно участие биват систематично оспорвани. В много европейски общества това включва групи, имигрирали след Втората световна война, например като гастарбайтери, членове на техните семейства или бивши колониални поданици. Историческото измерение на подобни процеси на ксенофобско (и в този случай расистко) изключване може да бъде проследено, наред с други примери, в политиките на Обединеното кралство от 60-те години насетне, насочени към ограничаване на имиграцията на небели граждани на Британската общност.⁶⁷

От съществено значение е, че подобни ксенофобски и расистки предразсъдъци и политики се запазват дори когато правният статут на тези групи става все по-сигурен. Това личи особено ясно при утвърдени мигрантски общности като турко-германците, които са получили дългосрочно право на пребиваване и дори гражданство, понякога още преди поколения, но въпреки това остават възприемани като „вечно външни“⁶⁸ спрямо европейската нация. За да обхванат това измерение на ксенофобията, Ачиуме и Атрей последователно говорят за „действителни и възприемани“ външни лица (курсив в оригинала),⁶⁹ с което насочват вниманието към спектър от ксенофобски изключения. В единия му край попадат ситуации, при които липсват обстоятелства (като продължителност на пребиваването или правен статут), които биха могли да се разглеждат като фактически показатели за чуждост, но въпреки това чуждостта се приписва и възпроизвежда.

На този фон ЕСПЧ изглежда по-добре подготвен да се справи с този тип ксенофобско изключване, отколкото с формите, разгледани в предходния раздел. Съществуват няколко водещи решения, които засягат феномена на „вечния чужденец“ и неговото отражение върху политики в областта на социалното подпомагане и миграционния контрол. Водещото дело в това отношение е *Viao срещу Дания*, което се отнася до т.нар. „изискване за привързаност“. Съгласно него събирането на семейство може да бъде разрешено на натурализирани датски граждани само ако общата привързаност на съпрузите към Дания е по-силна от тяхната привързаност към която и да е друга държава, или ако датското гражданство е било притежавано най-малко 28 години.⁷⁰ Жалбоподателят се позовава на член 14 от Конвенцията (разпоредбата за

⁶⁷ Вж. El-Enany, *Bordering Britain*.

⁶⁸ Erel, Murji and Nahaboo, „Understanding the Contemporary Race–Migration Nexus“, с. 1347.

⁶⁹ Вж. например Atrey, „Xenophobic Discrimination“, с. 104–105; Achiume, „Beyond Prejudice“, с. 331.

⁷⁰ *Viao срещу Дания*, жалба № 38590/10, ЕСПЧ (Голяма камера), 24 май 2016 г., §§ 17, 22.

недопускане на дискриминация) във връзка с член 8, гарантиращ правото на зачитане на личния и семейния живот, за да оспори тази политика, която на практика му е попречила да се събере със своята съпруга от Гана, с която има дете. Макар Втората секция на Съда първоначално да застава на страната на датското правителство,⁷¹ Голямата камера отменя това решение, приемайки, че не са представени убедителни или изключително тежки основания, несвързани с етническия произход, които да оправдаят непрекия дискриминационен ефект на правилото за 28 години.⁷² В съвпадащо мнение съдия Пинту де Албукерке формулира по-остра критика, като подчертава, че политиката се основава на погрешни и пристрастни допускания, които изграждат „сюрреалистичен образ на постоянно пребиваващите чужденци и датските граждани от чужд произход, живеещи в Дания“.⁷³ Макар решението на Голямата камера да бе широко приветствано, впоследствие то доведе до нееднозначни последици, тъй като датското правителство реагира чрез „изравняване надолу“ на режима, въвеждайки изискване за интеграция, насочено към постигане на сходен резултат.⁷⁴

Към настоящия момент *Biao срещу Дания* остава едно от малкото решения, които могат да бъдат тълкувани като случаи на ксенофобско изключване спрямо „вечен чужденец“, при които Съдът изрично установява нарушение на член 14 във връзка с расова дискриминация. В практиката на Съда малко по-често, макар и все още сравнително рядко, се срещат дела, изградени около дискриминация, основана на гражданство. В *Ponomaryovi срещу България* Съдът приема, че двама братя с руско гражданство са били жертви на нарушение на член 14, след като българските власти са ги задължили да заплащат такси за продължаване на средното им образование.⁷⁵ Въпросът за неравния достъп до социални придобивки е поставен в *Gaygusuz срещу Австрия*, където е установено, че Австрия е дискриминирала законно пребиваващ турски гражданин, отказвайки му авансово плащане във връзка с пенсията му.⁷⁶ По сходен начин в *Koua Poirrez срещу Франция* е установено нарушение на член 14, след като Франция отказва да предостави помощ за инвалидност на законно пребиваващ гражданин на Кот д'Ивоар.⁷⁷ Подобно на *Biao*, тези решения демонстрират способността

⁷¹ *Biao срещу Дания*, жалба № 38590/10, ЕСПЧ, 25 март 2014 г.

⁷² *Biao срещу Дания*, (Голяма камера), § 138.

⁷³ Съвпадащо мнение на съдия Пинту де Албукерке, *Biao срещу Дания* (Голяма камера) (“a surreal image of resident foreigners and Danish nationals of foreign origin living in Denmark”).

⁷⁴ Gammeltoft-Hansen and Madsen, “Regime Entanglement in the Emergence of Interstitial Legal Fields”.

⁷⁵ *Ponomaryovi срещу България*, жалба № 5335/05, ЕСПЧ, 21 юни 2011 г.

⁷⁶ *Gaygusuz срещу Австрия*, жалба № 17371/90, ЕСПЧ, 16 септември 1996 г.

⁷⁷ *Koua Poirrez срещу Франция*, жалба № 40892/98, ЕСПЧ, 30 септември 2003 г.

на Съда да осъществява контрол върху политики, които изключват чужденци от достъп до държавни услуги единствено въз основа на произход, отразен в разглежданите случаи чрез гражданството им.

При все това доктрината относно тези дела подчертава ограничената им способност да установят последователен контрол в по-дългосрочен план.⁷⁸ Общото между решенията, и особено релевантно за анализа тук, е акцентът върху легализирания статут на жалбоподателите или върху сравнително високата степен на тяхната интеграция. В *Popomaryovi* Съдът изрично свързва изхода с факта, че жалбоподателите не се намират в положението на лица, които са влезли незаконно и впоследствие претендират ползване на публични услуги, а са интегрирани в българското общество и владеят български език.⁷⁹ По сходен начин в *Gaygusuz* решаващо значение има това, че жалбоподателят е пребивавал законно и е участвал в осигурителната система при същите условия като гражданите.⁸⁰ Дори когато липсва валидно разрешение за пребиваване, Съдът нерядко извежда „квазирегулярен“⁸¹ статут от краткия период на нередовност и от усилията за узаконяване.⁸² Макар подобна чувствителност към фактическите обстоятелства по принцип да е положителна, чрез обвързването на наличието на „обективно и разумно оправдание“ за изключване с по-високи степени на чуждост Съдът стеснява приложното поле на член 14 до тясно определени хипотези, засягащи утвърдени и по-малко уязвими мигранти.⁸³ На практика това обхваща ограничен брой случаи и практики в областта на социалното осигуряване, които днес почти не се прилагат в Европа.⁸⁴

Възможна е по-благоприятна оценка на съществуващото положение, при която горепосочените дела се разглеждат като допринасящи за ограничаване на ксенофобското изключване поне по отношение на граждани, утвърдени мигранти и други „вечни чужденци“. Тези постижения обаче изглеждат уязвими пред решения, които отслабват установената практика относно утвърдени мигранти. Показателно в това отношение е развитието между *Andrejeva срещу Латвия* и *Savickis и други срещу Латвия*. В *Andrejeva* Голямата камера приема, че постоянно пребиваващ негражданин от руски произход не

⁷⁸ Вж. Dembour, *When Humans Become Migrants*, гл. 8, където се поддържа, че ЕСПЧ рядко прибегва до член 14 при контрола върху държавни политики, засягащи мигранти. Вж. също Farcy, "Equality in Immigration Law".

⁷⁹ *Popomaryovi срещу България*, §§ 60–61.

⁸⁰ *Gaygusuz срещу Австрия*, § 46.

⁸¹ Dembour, *When Humans Become Migrants*, с. 272.

⁸² *Anakomba Yula срещу Белгия*, жалба № 45413/07, ЕСПЧ, 10 март 2009 г., § 37.

⁸³ Baumgärtel and Ganty, "On the Basis of Migratory Vulnerability", с. 98 (курсив в оригинала).

⁸⁴ Dembour, *When Humans Become Migrants*, с. 281.

може да бъде лишен от пълния размер на пенсията си, включително за труд, положен през периода на СССР, само защото не е придобил латвийско гражданство.⁸⁵ Това решение от 2009 г., в което изрично се прави позоваване на делата *Gaygusuz* и *Koua Poirrez*,⁸⁶ на практика бе обезсилено през 2022 г. в решението по делото *Savickis*.⁸⁷ В последното ЕСПЧ третира (не)придобиването на латвийско гражданство като личен избор,⁸⁸ релевантен за определяне на правото на пенсия в държава, която в действителност е единствената, способна да я предостави.⁸⁹ Освен че оказва натиск върху представители на руското малцинство да приемат гражданство, за да осигурят достъп до тези социални права, този извод е проблематичен и дотолкова, доколкото може да бъде възприет като прехвърляне на отговорността върху самите засегнати лица в контекст на трайни анти-руски настроения в Латвия.⁹⁰ Макар че може би е твърде рано това развитие да се тълкува като по-широка промяна, то показва, че дори утвърдени мигранти, като постоянно пребиваващите неграждани на Латвия, не се ползват с окончателна защита от ксенофобско изключване в рамките на Конвенцията.

ЕСПЧ и ксенофобските изключения, опосредствени от статусни категории

Ако „вечните чужденци“ могат да се окажат изправени пред дискриминация въпреки относително утвърдения и сигурен характер на своето положение, съществува и хетерогенна група външни лица, чието съществуване е значително по-несигурно. Те са обект на друга форма на ксенофобско изключване, при която правото, и в частност миграционното право, играе ключова роля за създаването и поддържането на дълбоко вкоренени социални йерархии. Както отбелязва Ачиуме в контекста на бежанското право, правото „опосредствява“ неравенства като расизма, тъй като функционира едновременно като механизъм за разширяване на определени форми на закрила и като инструмент за институционализиране на изключения.⁹¹ Това, което важи за бежанския статут, се отнася и за редица други на пръв поглед расово неутрални правни категории, като лица, търсещи убежище, лица без възможност за принудително връщане, сезонни работници или нередовни мигранти, чието функциониране на практика често води до

⁸⁵ *Andrejeva v срещу Латвия*, жалба № 55707/00, ЕСПЧ (Голяма камера), 18 февруари 2009 г.

⁸⁶ Пак там, § 90.

⁸⁷ *Savickis и други срещу Латвия*, жалба № 49270/11, ЕСПЧ (Голяма камера), 9 юни 2022 г.

⁸⁸ Пак там, § 214.

⁸⁹ *Andrejeva v срещу Латвия*, § 88.

⁹⁰ Ganty & Kochenov, “Citizenship Imposition is the New Non-Discrimination Standard”. Вж. също Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI), Доклад за Латвия (пети мониторингов цикъл), док. № CRI(2019)1, 5 март 2019 г., §§ 29, 41 и 53.

⁹¹ Achiume, “Race, Refugees, and International Law”.

расово несъразмерни резултати.⁹² И все пак множеството правни статуси не се припокриват пряко с утвърдените категории на раса и етничност, поради което изглежда, че са налице по-сложни социално-правни процеси. Един от отговорите, развит първоначално в социологическата литература, е идеята за йерархизиране на индивидите въз основа на формалните им правни статуси, т.нар. „гражданска стратификация“ (*civic stratification*). Тя установява система на неравенство, произтичаща от предоставянето, отказа или неравностойното реализиране на права, оформяна чрез държавни интервенции и опосредствана от политически дискурси, обществени нагласи и социални движения.⁹³ Връзката между гражданската стратификация и ксенофобското изключване, особено ако последното се разбира като гражданско остракиране чрез вредата от непринадлежност, изглежда непосредствена. Именно затова неспособността на ЕСПЧ да адресира подобни случаи по съдържателен начин е още по-поразителна.

На пръв поглед могат да се открият решения, в които Съдът упражнява контрол върху прояви на маргинализация, свързани с правния статут на засегнатите лица. Най-яркият пример е знаковото решение по делото *M.S.S. срещу Белгия и Гърция*, в което Голямата камера установява нарушения на член 3 и член 13 във връзка с член 3, след като търсещ убежище афганистанец е бил подложен на нечовешки условия на прием и неефективна процедура по предоставяне на убежище в Гърция, а впоследствие върнат от Белгия в същите условия.⁹⁴ Особено значима в това решение е отчитащата контекста аргументация на Съда, която взема предвид установените към съответния момент трудности, с които търсещите убежище в Гърция са се сблъскали като особено уязвима и лишена от ресурси група, нуждаеща се от засилена закрила.⁹⁵ Макар решението да не поставя под въпрос самата правна категория на търсещия убежище, то има по-широк ефект за лицата с този статут в Европа, като на практика води до временно преустановяване на връщанията в Гърция и засилва политическия натиск върху функционирането на Дъблинската система.⁹⁶ Дори ако тези системни ефекти впоследствие са отслабнали,⁹⁷ делото *M.S.S.* формулира траен структурен принцип: абсолютни права, като забраната за изтезания и нечовешко или унижително отнасяне по член 3, не могат да бъдат поставяни в зависимост от правния статут на лицето. В този

⁹² Achiume, “Racial Borders”.

⁹³ Morris, *Citizen Rights, Migrant Rights and Civic Stratification*, с. 2.

⁹⁴ *M.S.S. срещу Белгия и Гърция*, жалба № 30696/09, ЕСПЧ, 21 януари 2011 г.

⁹⁵ Пак там, §§ 251, 258–259, 318–320. Вж. също Peroni & Timmer, “Vulnerable Groups”, с. 79.

⁹⁶ Вж. подробния анализ в Baumgärtel, *Demanding Rights*, гл. 3.

⁹⁷ Tsourdi & Costello, “‘Systemic Violations’ in EU Asylum Law: Cover or Catalyst?”.

смисъл решението очертава минимално равнище на защита срещу гражданска стратификация.⁹⁸

Ако обаче погледнем отвъд *M.S.S.*, картината изглежда значително по-мрачна. Подходът на Съда към третия тип ксенофобско изключване разкрива две съществени слабости, които се проявяват най-ясно в практиката му относно търсещите убежище. Първо, *M.S.S.* остава по-скоро изключение по отношение на вниманието към конкретния опит на жалбоподателя от държавно произведена „миграционна уязвимост“, обусловена в случая от статута му на търсещ убежище в Гърция.⁹⁹ Дори в „базисни“ дела по член 3 установяването на нарушение в миграционен контекст обикновено изисква допълнителни, категориално определени фактори на уязвимост,¹⁰⁰ например участие на деца.¹⁰¹ В *Ilias and Ahmed срещу Унгария* Съдът стига по-далеч, като изрично отбелязва, че няма данни жалбоподателите да са били по-уязвими от който и да е друг пълнолетен търсещ убежище, намиращ се по същото време в транзитната зона между Унгария и Сърбия.¹⁰² Тази тенденция, изискваща „повишени равнища“ на уязвимост като предпоставка за установяване на нарушение, води до резултати, които се разминават с логиката на *M.S.S.* Вместо ксенофобските вреди, произтичащи от самото положение на търсещ убежище в обществото, да бъдат подложени на засилен контрол, уязвимостта на тази група постепенно се представя като нещо обичайно и приемливо, а търпимостта към страданието в условията на задържане се нормализира.¹⁰³

Втората слабост засяга конкретното съдържание на правата, които Съдът признава на търсещите убежище. Като правна конструкция, която не е първоначално предвидена в Конвенцията за статута на бежанците и не е напълно съгласувана с нея,¹⁰⁴ статутът на търсещ убежище се превръща в основание за ограничаване на редица права, които по принцип се възприемат като универсално приложими. На държавите е предоставено значително поле за преценка по член 5 (правото на свобода и сигурност),

⁹⁸ Baumgärtel, “Legal Status, Civic Stratification, and the Structural Limit of the Human Rights of Migrants”.

⁹⁹ Baumgärtel, “Facing the Challenge of Migratory Vulnerability in the European Court of Human Rights”.

¹⁰⁰ Вж. Krivenko, “Reassessing the Relationship between Equality and Vulnerability in Relation to Refugees and Asylum Seekers in the ECtHR”, с. 208.

¹⁰¹ Вж. например *Tarakhel срещу Швейцария*, жалба № 29217/12, ЕСПЧ, 4 ноември 2014 г.; *Abdullahi Elmi and Aweys Abubakar срещу Малта*, жалби №№ 25794/13 и 28151/13, ЕСПЧ, 22 ноември 2016 г.

¹⁰² *Ilias and Ahmed срещу Унгария*, жалба № 47287/15, ЕСПЧ (Голяма камера), 21 ноември 2019 г., § 192.

¹⁰³ Moreno-Lax & Vavoula, “Vulnerability’s Legal Life”, с.9.

¹⁰⁴ Това произтича от декларативния характер на бежанския статут по Конвенцията за статута на бежанците, при който лицето е бежанец (а не търсещ убежище), докато не бъде доказано противното; вж. Hathaway, “What’s in a Label?”, с. 9–11.

за да оправдаят задържането на търсещи убежище,¹⁰⁵ с изключение на случаи, засягащи лица с особена уязвимост.¹⁰⁶ Друг често санкциониран режим е този по член 8, съгласно който търсещите убежище в очакване на определяне на статута си, а дори и лица със субсидиарна закрила, могат да бъдат задължени да изчакат до година и половина, преди да им бъде разрешено събиране със семейството.¹⁰⁷ Макар диференцираното прилагане на правата по Конвенцията спрямо отделни статусни категории да е подробно анализирано на други места,¹⁰⁸ основният проблем се крие в динамиката на гражданската стратификация: търсещите убежище, в сравнение с „редовните“ правни субекти, разполагат с различен набор от формални и материални права, разпределян от приемащата държава.¹⁰⁹

Гражданската стратификация засяга не само търсещите убежище, но и други носители на специфични статуси. В *Bah срещу Обединеното кралство* Съдът разглежда казус, при който жалбоподателка от Сиера Леоне разполага с безсрочно разрешение за пребиваване, докато разрешението за пребиваване на нейното дете е обвързано с условие да не се ползват публични средства.¹¹⁰ Отхвърляйки твърдението за дискриминация в нарушение на член 14, Съдът изрично приема, че държавите могат да бъдат оправдани, когато правят разграничения между различни категории чужденци, пребиваващи на тяхна територия.¹¹¹ Решаващо за аргументацията му е, че жалбоподателката доброволно е приела условния статут на детето си.¹¹² Подобно на подхода, възприет в *Savickis*, този извод проблематично представя приложимостта на миграционното право и миграционните политики като въпрос на личен избор.¹¹³ Макар не всички форми на правна диференциация да се считат за допустими,¹¹⁴ основното допускане остава, че държавите по принцип разполагат с правомощието да създават нови статусни категории и да разширяват или ограничават конкретни права въз основа на тях, стига да не се засягат „базисните“ форми на защита, разгледани по-горе.

¹⁰⁵ Вж. *Chahal срещу Обединеното кралство*, жалба № 22414/93, ЕСПЧ, 15 ноември 1996 г., § 112; *Saadi срещу Обединеното кралство*, жалба № 13229/03, ЕСПЧ (Голяма камера), 29 януари 2008 г. Вж. също Morris, *Citizen Rights, Migrant Rights and Civic Stratification*, с. 72–75.

¹⁰⁶ Вж., например, *J.R. и други срещу Гърция*, жалба № 22696/16, 25 януари 2018 г.

¹⁰⁷ *M.T. и други срещу Швеция*, жалба № 22105/18, ЕСПЧ, 20 октомври 2022 г.

¹⁰⁸ Baumgärtel, “Legal Status, Civic Stratification, and the Structural Limit of the Human Rights of Migrants”.

¹⁰⁹ Nash, “Between Citizenship and Human Rights”, с. 1072.

¹¹⁰ *Bah срещу Обединеното кралство*, жалба № 56328/07, ЕСПЧ, 27 септември 2011 г.

¹¹¹ Пак там, § 49.

¹¹² Пак там, § 50.

¹¹³ Slingenbergh and Leijten, “Social Security in the Case Law of the European Court of Human Rights”, с. 44–45.

¹¹⁴ Вж. например *Hode and Abdi срещу Обединеното кралство*, жалба № 22341/09, ЕСПЧ, 6 ноември 2012 г.

По този начин възможностите за ксенофобско изключване чрез действието на правните категории остават по-скоро отворени, отколкото затворени. Същевременно съдилищата по правата на човека, включително ЕСПЧ, се сблъскват със структурни ограничения при оспорването на тази реалност, предвид парадигмалната роля, която правният статут продължава да играе в миграционното право.¹¹⁵ В следващата част на изложението се разглеждат доктриналните последици от този структурен проблем, както и нормативните въпроси, свързани с бъдещия подход на Съда.

Към *animus*-базиран подход към ксенофобската дискриминация

Настоящият заключителен раздел разглежда нормативния въпрос дали и в каква степен проблемът с ксенофобското изключване би могъл да бъде адресиран в бъдещата практика на ЕСПЧ. Преди всичко обаче възниква въпросът дали изобщо е необходимо Съдът да развие теория за ксенофобската дискриминация в рамките на член 14 от ЕКПЧ. Отговорът е положителен по няколко съображения.

На първо място, ксенофобията описва самостоятелна форма на изключване, която се проявява по разнообразни начини, много от които не се покриват изцяло от други защитени основания като например расата. Тя поражда неравенства, които могат да доведат до нарушения на правата на човека и поради това заслужават внимание в съдебната практика на Съда. Пренебрегването на преживяването на маргинализация като „граждански външен“ или предварителният опит то да бъде подведено под расова дискриминация крият и риск от погрешно разпознаване в Страсбург.

Следвайки определението на Фрейзър за погрешното разпознаване като форма на институционализирано подчинение, която възпрепятства равнопоставеното участие,¹¹⁶ може дори да се поддържа, че неговото пренебрегване само по себе си представлява специфична форма на ксенофобско изключване.¹¹⁷ На най-елементарно равнище положението преди решението по *Basu срещу Германия*, което по същество свеждаше ксенофобията до индивидуални речеви актове, не отразява актуалната социална и политическа реалност. В условията на нарастващ популизъм, при които антимигрантските настроения все по-често задвижват ограничения на правата на

¹¹⁵ Baumgärtel, “Legal Status, Civic Stratification, and the Structural Limit of the Human Rights of Migrants”.

¹¹⁶ Fraser, “Rethinking Recognition”, с. 114–115.

¹¹⁷ Вж. също Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 107.

мигрантите,¹¹⁸ подобен подход изглежда не просто неадекватен, а откъснат от действителността.

Въпреки това досегашният анализ показва, че ксенофобското изключване приема различни форми, част от които ЕСПЧ не е в състояние да адресира, дори ако съзнателно реши да насочи практиката си в по-благоприятна за мигрантите посока. В това отношение особено ясно изпъкват ограниченията, произтичащи от принципа на юрисдикцията, както и дължащата се на тях невъзможност на Съда да оспори по същество политиките на недопускане. Това важи и при най-усъвършенстваните теоретични разработки относно екстериториалната юрисдикция като модела на функционална юрисдикция на Морено-Лакс, който въпреки това изисква предварително съществуваща юрисдикционна връзка между държава, страна по Конвенцията, и конкретно лице.¹¹⁹ Макар авторката да поддържа, че държавите не следва да бъдат освобождавани от задълженията си по правата на човека при прилагането на „отдалечени“ техники на миграционен контрол, ксенофобското изключване вече е настъпило на по-ранен етап, още при институционализирането на тези техники, и то независимо от начина, по който впоследствие се осъществяват.

Друго структурно ограничение пред авторитета на Съда се крие в неговата неспособност да промени самата реалност на гражданската стратификация. Проблемът е, че в рамките на действащата правна уредба правата на човека са винаги вече вписани в статусни категории, доколкото именно изпълнителната и законодателната власт, а не съдебната, определят приложимостта на конкретни права спрямо дадена категория мигранти във връзка с техния правен статут.¹²⁰ Промяната на това положение би означавала държавите да бъдат лишени от правомощието си да дефинират по този начин съдържанието и обхвата на правата на човека. Дори ако подобна радикална и малко вероятна трансформация все пак се осъществи, съдилищата, включително ЕСПЧ, вече не биха имали необходимост да се намесват в контрамажоритарно качество.

Поради тези структурни ограничения няма особен смисъл в това Съдът да възприема базиран на вредата подход към ксенофобската дискриминация в своята аргументация. Това важи дори ако се изхожда от концепцията на Атрей, която поставя акцент върху вредите от непринадлежност, преживявани от чужденци в общностите, в

¹¹⁸ Stoyanova & Smet (eds.), *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*.

¹¹⁹ Moreno-Lax, "The Architecture of Functional Jurisdiction". с. 397.

¹²⁰ Baumgärtel, "Legal Status, Civic Stratification, and the Structural Limit of the Human Rights of Migrants".

които се намират (курсив в оригинала).¹²¹ Подобен подход предполага изключване на ефектите, произтичащи от политиките на недопускане и от действието на юрисдикцията, което изглежда най-малкото проблематично, доколкото именно това са предпочитаните инструменти за формулиране на ксенофобски политики. Определянето на ксенофобската дискриминация като всяка проява на вредата от непринадлежност очертава и прекалено широк обхват в контекста на гражданската стратификация. Тя неравномерно разпределя права между статусни групи и функционира като маркер за социален статус и принадлежност, а оттам и за признание.¹²² В тези условия ксенофобското изключване рутинно и по закон засяга разнообразни групи лица, които вече се намират на територията на държавата, включително в рамките на различни общности, които взаимодействат с тях по различен начин в зависимост от правния им статут. В съвременна Европа третирането на гражданската стратификация като неправомерна по международното право изглежда трудно защитимо, дори ако, както предлага Атрей, ксенофобската дискриминация се мисли като оборима презумпция.¹²³ В крайна сметка каква е практическата стойност на едно *prima facie* правило, което ще бъде опровергавано в много, ако не и в повечето случаи? Накратко, предвид широкото приемане на ксенофобското изключване, базираният на вредата подход е прекалено всеобхватен, за да послужи като работеща доктринална основа за идентифициране на ксенофобска дискриминация.

Ако този подход към ксенофобската дискриминация е прекалено широк, а подходът, базиран на защитени основания, се оказва непрактичен и трудно управляем, е необходим трети път. Смислена и в същото време приложима алтернатива би била ЕСПЧ да концептуализира ксенофобската дискриминация като поведение, мотивирано от *намерение за унижаване и увреждане*¹²⁴ на външни или възприемани като такива лица. Този подход, изграден върху понятието *animus* и развит в практиката на Върховния съд на Съединените щати по редица дела за дискриминация, включително в контекста на правата на хомосексуалните лица,¹²⁵ измества фокуса към целта на държавните действия. Така той добавя втори аналитичен елемент към критерия за вреда. Връщайки се към буквалния смисъл на понятието „ксенофобия“,¹²⁶ дискриминацията би била

¹²¹ Срв. Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 80.

¹²² Morris, *Citizen Rights, Migrant Rights and Civic Stratification*, с. 93.

¹²³ Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 84.

¹²⁴ *United States v. Windsor*, 570 U.S. 744 (2013), с. 775 (“to disparage and injure”).

¹²⁵ Вж. пак там; *Romer v. Evans*, 517 U.S. 620 (1996).

¹²⁶ За яснота: буквалното определение се отхвърля като недостатъчно както в Achiume, “Beyond Prejudice”, така и в Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 107.

ограничена до онези случаи, при които страх, ярост, омраза или отвращение могат да бъдат разпознати като мотивиращ фактор зад актове на изключване.¹²⁷ За да установи наличието на подобна недопустима цел, Съдът би следвало да извършва цялостна преценка на всички релевантни доказателства. Това включва текста на приложимите вътрешноправни норми и относимите съдебни решения, политическия и правния контекст на тяхното приемане, процедурната им история, реалните им последици, както и наличието или липсата на други правдоподобни съображения от обществен интерес, които биха могли да оправдаят предприетите мерки.¹²⁸ Когато въз основа на подобна преценка Съдът установи наличие на *animus*, държавата, страна по Конвенцията, следва да се счита за извършила пряка ксенофобска дискриминация, при условие че фактите по делото попадат в приложното поле на конкретно материално право, гарантирано от Конвенцията.¹²⁹

Animus-базираният подход предлага няколко ясно разграничими предимства. На първо място, той не се ограничава до случаи, в които чуждостта е изрично посочена като основание,¹³⁰ тъй като в анализа могат да бъдат включени и други релевантни фактори. В процесуален план например *animus* може да се прояви и под формата на „пасивна“ злонамереност, тоест нежелание да се изследва или дори да се признае мащабът на причинената вреда.¹³¹ Отклоненията от обичайните процедурни правила, като прибегване до извънредно законодателство, или от стандартните материалноправни съображения, включително по отношение на последващата административна тежест, също могат да бъдат показателни.¹³² Макар многофакторният анализ, който стои в основата на преценката за наличие на *animus*, да е сложен,¹³³ ЕСПЧ не е чужд на подобен тип оценки. Това важи и за дела, в които, поне имплицитно, са били разглеждани твърдения за ксенофобски мотиви.¹³⁴

Освен това, доколкото се прилага единствено към случаи на пряка дискриминация, този подход не изисква проблематичното идентифициране на конкретна

¹²⁷ Carpenter, “Windsor Products”, с. 224–225.

¹²⁸ Пак там, с. 245–246.

¹²⁹ За модалностите на изискването за приложно поле (*ambit*), вж. Arnardóttir, “Discrimination as a Magnifying Lens”.

¹³⁰ Този недостатък на подхода, базиран на защитени основания, е критикуван в Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 102.

¹³¹ Carpenter, “Windsor Products”, с. 273.

¹³² Пак там, с.244.

¹³³ За това възражение (и възможните му отговори), вж. пак там, с. 233.

¹³⁴ Вж. например *S.A.S. срещу Франция*, жалба № 43835/11, ЕСПЧ (Голяма камера), 1 юли 2014 г., §§ 137–153.

неблагоприятно засегната група чужденци, каквото би било необходимо за установяване на непряко дискриминационно въздействие.¹³⁵ Обстоятелството, че детайлният *animus* анализ предоставя на съдиите инструменти за разкриване на оправдания, които са само привидни или служат като формално прикритие,¹³⁶ смекчава трудността, произтичаща от факта, че държавните действия обикновено се обличат в езика на привидно неутрални категории или политики. В контекста на миграцията, която вероятно повече от всяка друга публична политика възпроизвежда устойчиви митове,¹³⁷ изглежда по-належащо да се подлага на критична проверка автентичността на държавните мотиви, отколкото да се проследяват сложните и косвени последици на дадена мярка. Въпреки това широко формулираните нормативни актове по-често не успяват да предложат убедително обективни основания,¹³⁸ което прави *animus*-базирания подход към ксенофобската дискриминация особено подходящ за противопоставяне на най-вредоносните и несъразмерни политически мерки.

Тълкувана по този начин, забраната на ксенофобската дискриминация не би представлявала нито радикално, нито трудно приложимо отклонение от съществуващата съдебна практика. Контролът върху миграцията не би се квалифицирал автоматично като ксенофобска дискриминация, тъй като може да бъде оправдан с легитимни политически съображения, свързани с приема на мигранти и поддържането на социални и други публични услуги.¹³⁹ В дело от типа „вечен чужденец“ като *Biao animus*-базираният подход би довел до същия правен резултат, но чрез по-убедителна аргументация. Тя би могла да признае по-открито наличието на пряка дискриминация и проблематичния светоглед, стоящ в основата на изискването за „привързаност“, както бе подчертано и в съвпадащото мнение на съдия Пинто де Албукерке.¹⁴⁰ Прилагането на този подход в дело като *Bah* би довело до провеждането на по-задълбочена проверка променящите се основания, изтъквани от правителството за отказа да признае на жалбоподателката приоритетна жилищна нужда. Първоначално те са мотивирани с по-скоро стереотипна загриженост относно „социалния туризъм“, а впоследствие се преформулират като необходимост от справедливо разпределение на ограничен ресурс.¹⁴¹ И все пак

¹³⁵ Atrey, “Xenophobic Discrimination”, с. 102.

¹³⁶ Carpenter, “Windsor Products”, с. 248.

¹³⁷ Вж. de Haas, *How Migration Really Works*.

¹³⁸ Carpenter, “Windsor Products”, с. 211-212.

¹³⁹ Разбира се, конкретни мерки за граничен контрол – като например отблъскванията (*pushbacks*) – биха могли да отразяват ксенофобски *animus*; подобни практики обаче вече са несъвместими с член 3 от ЕКПЧ, както Съдът изясни в *Hirsi Jamaa и други срещу Италия*.

¹⁴⁰ Вж. по-горе, бел. 73.

¹⁴¹ *Bah срещу Обединеното кралство*, § 48.

констатацията за липса на нарушение на член 14 вероятно би се запазила, предвид ограниченото приложно поле на мярката и правдоподобното съображение, че е необходимо да се регулира предлагането и търсенето на социални жилища.¹⁴²

Най-същественото отражение на *animus*-базирания подход би се усетило вероятно в онази част от практиката, която засяга условията за прием, например на егейските острови, където търсещите убежище от години са принудени да понасят крайно тежки условия в и около пренаселени лагери. Реакцията на Съда по тези жалби остава съдържана. Макар да установява нарушения на член 3 по отношение на особено уязвими мигранти, като непълнолетни, бременни жени или лица със здравословни проблеми,¹⁴³ Съдът не е ангажирал правната отговорност на Гърция за онова, което в други източници е описвано като системна небрежност от страна на държавата.¹⁴⁴ Показателен в това отношение е и рязко различният подход на Гърция към украинските бежанци, като министърът на миграцията ги определя като „истински бежанци“, за разлика от сирийци или афганистанци, които характеризира като нередовни мигранти.¹⁴⁵ В светлината на подобни изказвания, на пасивната злонамереност на правителството и на цялостната липса на обективно обяснение за ужасяващите условия на живот в тези лагери може с основание да се твърди, че действията на гръцката държава са мотивирани от ксенофобски *animus* и поради това представляват нарушение на член 14 във връзка с член 3.

Повече дори от коригирането на утвърдена практика, основното предимство на *animus*-базирания подход се състои в потенциала му да отговори на бъдещи предизвикателства. Той би предоставил на ЕСПЧ инструмент за противодействие на все по-рестриктивни и често прекомерни миграционни политики в момент, в който правителства в цяла Европа, включително такива, които формално се позиционират в центъра, се надпреварват да демонстрират „твърдост“ по отношение на миграцията. Нерядко това води до катастрофални практически последици, които от своя страна подхранват порочен кръг от ксенофобска реакция.¹⁴⁶ Съществуват и конкретни примери за инициативи към момента на писане, които са движени в значителна степен от

¹⁴² Пак там, § 49.

¹⁴³ Вж. *A.D. и срещу Гърция*, жалба № 55363/19, ЕСПЧ, 4 април 2023 г.; *H.A. и други срещу Гърция*, жалби №№ 4892/18 и 4920/18, ЕСПЧ, 13 юни 2023 г.; *M.A. и други срещу Гърция*, жалби №№ 15192/20, 15728/20 и 16094/20, ЕСПЧ, 3 октомври 2024 г.

¹⁴⁴ Human Rights Watch, “Greece: Dire Conditions for Asylum Seekers on Lesbos”.

¹⁴⁵ Вж. Stevens et al., “Discriminatory, racist and xenophobic policies and practice against child refugees, asylum seekers and undocumented migrants in European health systems”, с. 5.

¹⁴⁶ Achiume, “Governing Xenophobia”, с. 388.

антиимигрантски настроения или от стратегии за извличане на политическа изгода от подобни нагласи сред електората.¹⁴⁷

Към тях спадат например скорошните дискусии в Германия, инициирани от Християндемократическия съюз (CDU), за отказ от допускане на търсещи убежище на националните граници. Това е широко формулирано и нетипично предложение, което би подкопало режима на Шенген в момент, който, за разлика от 2015 г., трудно може да бъде определен като извънреден.¹⁴⁸ В Нидерландия новото правителство, оглавявано от крайнодясната Партия на свободата (PVV), прибързано се опита да обяви общо извънредно положение, за да прокара мащабно законодателство, включващо редица мерки, като обръщане на доказателствената тежест в процедурите по убежище, премахване на събирането на семейството за пълнолетни деца, прекратяване на производствата при неявяване на търсещия убежище на изслушване и премахване на безсрочното разрешение за убежище.¹⁴⁹ От гледна точка на очакваните им ефекти остава съмнително дали тези действия ще доведат до намаляване на броя на новопристигащите или до ускоряване на процедурите.¹⁵⁰ На последно място, в Полша правителството временно преустанови правото на убежище като мярка за ограничаване на миграцията от Беларус, процес, който според полските власти се координира от Беларус и Русия.¹⁵¹ Докато местни неправителствени организации твърдят, че тази мярка е несъразмерна с оглед на относително малкия брой подобни молби през предходната година, заместник-министърът на вътрешните работи обясни пред депутати, че *„става дума единствено за временно ограничаване на правата на мигрантите“*.¹⁵²

Разбира се, всички тези мерки първоначално ще трябва да се оспорят пред националните съдилища предвид субсидиарната роля на ЕСПЧ. В случай че тези производства не доведат до ефективна защита, засегнатите търсещи убежище лица биха могли да сезират Съда, като твърдят наличие на ксенофобска дискриминация, основана на *animus*, в нарушение на член 14 във връзка, наред с други, с член 8 и член 4 от

¹⁴⁷ Следва да се отбележи, че съгласно анти-*animus* доктрината „действията, насочени към успокояване на враждебността на избирателите спрямо политически непопулярна група, са също толкова недопустими, колкото и действията, мотивирани от личната враждебност на държавните органи към тази група“. Вж. Carpenter, “Windsor Products”, с. 210.

¹⁴⁸ “Sind Zurückweisungen an der deutschen Grenze das Ende des Schengenraums?”

¹⁴⁹ Bex-Reimert & Heeringa, “The Strictest Asylum Policy Ever?”

¹⁵⁰ Пак там.

¹⁵¹ Sieradzka, “Poland temporarily suspends right to asylum”.

¹⁵² Пак там.

Протокол № 4, който забранява колективното експулсиране на чужденци без индивидуална преценка на обстоятелствата по конкретния случай.¹⁵³

Заклучение

Един призрак броди из Европа – призрактът на ксенофобията. В целия континент правителствата въвеждат все по-репресивни политики спрямо мигрантите, било водени от идеологически убеждения, било като стратегическа реакция на възхода на крайнодесни партии. В същото време понятието за ксенофобия трудно намира стабилно място в международното право на правата на човека. То често остава засенчено, а понякога и напълно погълнато от по-широкото понятие за расизъм. За ЕСПЧ ксенофобията също до голяма степен е останала „мъртва буква“, което е озадачаващо предвид устойчивото и сериозно предизвикателство, което миграционните дела поставят пред институцията. И все пак, ако въпросът за ксенофобската дискриминация не е бил изрично формулиран в съдебната зала, той несъмнено е присъствал в коридорите на Съда като слух и като недоизказано съмнение.

Настоящата статия цели да допринесе към разрастващата се литература върху расата, миграцията и ЕКПЧ чрез преосмисляне на понятието „ксенофобия“. В нея беше показано, че понятието има двойна полезност – аналитична и нормативна. Аналитичната му ценност се състои във функцията му на напречно понятие, което свързва опита на различни действителни и възприемани като „чужди“ лица и по този начин осветява институционалните ограничения пред ЕСПЧ. Като се изхожда от дефиницията на Атрей за ксенофобското изключване като вреда от непринадлежност, в статията се твърди, че поради юрисдикционните си ограничения Съдът не е в състояние да се справи с някои от най-разпространените механизми, които произвеждат подобна вреда. Сред тях са контролът върху миграцията, политиките на недопускане и глобалните неравенства в мобилността, произтичащи от гражданството.

Съдът се справя по-добре със защитата на установени неграждани и други „вечни чужденци“, които вече се намират на територията на държава, страна по Конвенцията. Въпреки това тревожни развития в дела като *Savickis* показват, че вече извоювани защиты могат да бъдат разколебани. Накрая, ЕСПЧ изпитва значителни трудности при овладяването на последиците от гражданската стратификация, която разпределя правата на човека според правния статус. И тук отново се проявяват структурни ограничения,

¹⁵³ *Khlaifia и други срещу Италия*, жалба № 16483/12, ЕСПЧ (Голяма камера), 15 декември 2016 г., § 237.

които възпрепятстват Съда да защити лица с несигурен правен статут от вредите на непринадлежността, доколкото техните права по самата си същност са обвързани с този статут.

Тези наблюдения имат преки нормативни последици за всеки възможен подход, който Съдът би могъл да възприеме по отношение на ксенофобската дискриминация. По-специално, те показват, че концепцията, основана на вредата, е прекалено широка по своя обхват, тъй като включва елементи, които остават извън обсега дори на най-прогресивния съдебен състав. Докато този подход е неприложим, а подходът, базиран на защитени основания, е практически неизпълним предвид сложния и съставен характер на евентуална категория „чуждост“, то в настоящата статия беше защитена тезата, че *animus*-базираният подход предлага работеща алтернатива и в двата аспекта.

Определянето на ксенофобската дискриминация чрез *animus*, разбран като намерение на държавата да унижи и увреди действителни и възприемани като чужди лица, би позволило селективно приложение, което не подкопава, а по-скоро допълва съществуващата практика на Съда. Чрез анализ на правните текстове, контекста на тяхното приемане, процедурните отклонения, реалните им последици и правдоподобността на изтъкнатите обективни оправдания, този подход не се ограничава до изрични позовавания на чуждостта. Той може да разкрие и привидно неутрални мерки, чиито мотиви се оказват претекстуални. Подобно разбиране за ксенофобската дискриминация би било особено полезно в контекст, в който правителствата в Европа се надпреварват да ограничават правата на мигрантите. Вместо да се избягва този дебат и така да се легитимира освобождаването както на ЕСПЧ, така и, по-важното, на европейските правителства от тяхната правна отговорност, по-уместно е те да бъдат държани отговорни за собствените си твърдения. Това означава да се изисква от тях да докажат в съдебно производство, че политиките им не са просто прояви на враждебност, а разумни мерки, които изключват чужденци единствено доколкото това е действително необходимо.

Използвана литература

Монографии и сборници

Baumgärtel M, *Demanding Rights: Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability* (Cambridge University Press 2019)

- Costello C, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* (Oxford University Press 2015)
- de Haas H, *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics* (Random House 2023).
- Dembour M-B, *When Humans Become Migrants: Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint* (Oxford University Press 2015)
- El-Enany N, *(B)ordering Britain: Law, Race and Empire* (Manchester University Press 2020).
- Hathaway JC & Foster M, *The Law of Refugee Status* (Cambridge University Press 2014).
- Kochenov D, *Citizenship* (MIT Press 2019)
- Moreno-Lax V, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law* (Oxford University Press 2017).
- Morris L, *Citizen Rights, Migrant Rights and Civic Stratification* (Routledge 2025)
- Shachar A, *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality* (Harvard University Press 2009).
- Stoyanova V & Smet, S. (eds.), *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe* (Cambridge University Press 2022).

Статии в научни списания

- Achiume ET, 'Beyond Prejudice: Structural Xenophobic Discrimination against Refugees' (2014) 45 *Georgetown Journal of International Law*, 13–28.
- Achiume ET, 'Governing Xenophobia' (2018) 51 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 333–398.
- Achiume ET, 'Race, Refugees, and International Law' in Costello C, Foster M, & McAdam J, (eds), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (Oxford University Press 2021)
- Achiume ET, 'Racial Borders' (2022) 110 *The Georgetown Law Journal*, 445-508.
- Arnardóttir OM, (2013) 'Discrimination as a Magnifying Lens: Scope and Ambit under Article 14 and Protocol 12', in Brems E & Gerards J (eds), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, 567-599 (Cambridge University Press).
- Atrej, S, 'Xenophobic Discrimination' (2024) 87 *Modern Law Review*, 80–110.
- Baumgärtel M, 'Facing the Challenge of Migratory Vulnerability in the European Court of Human Rights' (2020) 38 *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 12-29.
- Baumgärtel M, 'Legal Status, Civic Stratification and the Structural Limit of the Human Rights of Migrants' (forthcoming) *International Journal of Constitutional Law*.
- Baumgärtel M & Ganty S, 'On the Basis of Migratory Vulnerability: Augmenting Article 14 of the European Convention on Human Rights in the Context of Migration' (2024) 20 *International Journal of Law in Context*, 92-112.
- Celikates R, 'From "Xenophobia" to Structural Racism, and Back? Epistemic Obstacles, Conceptual Struggles, and the Role of Critical Theory' (2025) 48 *Ethnic and Racial Studies*, 1338-1356.
- Carpenter D, 'Windsor Products: Equal Protection from Animus' (2014) 2013 *The Supreme Court Review*, 183-285.
- Erel U, Murji K & Nahaboo Z, 'Understanding the Contemporary Race–Migration Nexus' (2016) 39 *Ethnic and Racial Studies*, 1339-1360.
- Farcy J-B, 'Equality in Immigration Law: An Impossible Quest?' (2020) 4 *Human Rights Law Review*, 725-744.
- Fennelly D & Murphy C, 'Racial Discrimination and Nationality and Migration exceptions: Reconciling CERD and the Race Equality Directive' (2021) 39 *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 308-328.

- Fitzmaurice G, 'The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951–4: Treaty Interpretation and Other Treaty Points' (1958) 33 *British Year Book of International Law*.
- Fraser N, 'Rethinking Recognition' (2000) 3 *New Left Review*, 107-102.
- Gammeltoft-Hansen T & Hathaway JC, 'Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence' (2015) 53 *Columbia Journal of Transnational Law*, 235-284.
- Gammeltoft-Hansen T & Madsen MR, 'Regime Entanglement in the Emergence of Interstitial Legal Fields: Denmark and the Uneasy Marriage of Human Rights and Migration Law' (2022) 40 *Nordiques*.
- Greenberg J, 'Counterpedagogy, Sovereignty, and Migration at the European Court of Human Rights' (2021) 46 *Law & Social Inquiry*, 518-539.
- Hathaway JC, 'What's in a Label?' (2003) 5 *European Journal of Migration and Law*, 1-21.
- Jylhä KM, Rydgren J & Strimling, P, 'Xenophobia among Radical and Mainstream Right-Wing Party Voters: Prevalence, Correlates and Influence on Party Support' (2022) 45 *Ethnic and Racial Studies*, 261–286.
- Kende, A & Krekó P, 'Xenophobia, Prejudice, and Right-Wing Populism in East-Central Europe' (2020) 34 *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 29–33.
- Kim DD & Sundstrom RR, 'Xenophobia and Racism' (2014) 2 *Critical Philosophy of Race*, 20-45.
- Kochenov D & Lindeboom J, 'Empirical Assessment of the Quality of Nationalities: The Quality of Nationality Index (QNI)' (2017) 4 *European Journal of Comparative Law and Governance*, 314-336.
- Krivenko YE, 'Reassessing the Relationship Between Equality and Vulnerability in Relation to Refugees and Asylum Seekers in the ECtHR: The MSS Case 10 years On' (2022) 34 *International Journal of Refugee Law*, 192-214.
- Moreno-Lax V, 'The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control — On Public Powers, SS and Others v Italy, and the "Operational Model"' (2020) 21 *German Law Journal*, 385–416.
- Moreno-Lax V & Lemberg-Pedersen M, 'Border-Induced Displacement: The Ethical and Legal Implications of Distance-Creation through Externalization' (2019) 56 *Questions of International Law*, 5-33.
- Moreno-Lax V & Vavoula N, 'Vulnerability's Legal Life: An Ambivalent Force of Migration governance' (2024) 20 *International Journal of Law in Context*, 1-15.
- Nash K, 'Between Citizenship and Human Rights' (2009) 43 *Sociology*, 1067-1083
- Nicolosi SF, 'Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law' (2024) 71 *Netherlands International Law Review*, 1–20.
- Peroni L & Timmer A, 'Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention law' (2013) 11 *International Journal of Constitutional Law*, 1056-1085.
- Rodenhäuser T, 'Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control' (2014) 26 *International Journal of Refugee Law*, 223-247.
- Slingenberg L, & Leijten I, 'Social Security in the Case Law of the European Court of Human Rights' in Pennings F, & Vonk G (eds), *Research Handbook on European Social Security Law* 30-63 (Edward Elgar 2023).
- Spijkerboer T, 'The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control' (2018) 20 *European Journal of Migration and Law*, 452-469.
- Stevens AJ, Boukari Y, English S, Kadir A, Kumar BN & Devakumar D, 'Discriminatory, Racist and Xenophobic Policies and Practice against Child Refugees, Asylum Seekers and Undocumented Migrants in European Health Systems' (2024) 41 *The Lancet Regional Health-Europe* 100834.

Sundstrom RR, 'Sheltering Xenophobia' (2013) 1 *Critical Philosophy of Race* 68-85.
Tsourdi E & Costello C, "'Systemic Violations" in EU Asylum Law: Cover or Catalyst?" (2023) 24 *German Law Journal*, 982-994.

Доклади и други документи

'Greece: Dire Conditions for Asylum Seekers on Lesbos' (21/11/2018) *Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/news/2018/11/21/greece-dire-conditions-asylum-seekers-lesbos>
'Sind Zurückweisungen an der deutschen Grenze das Ende des Schengenraums?' Handelsblatt (06/09/2024), www.handelsblatt.com/politik/deutschland/asyldebatte-sind-zurueckweisungen-an-der-deutschen-grenze-das-ende-des-schengenraums/100066740.html.
Bex-Reimert V & Heeringa G, 'The Strictest Asylum Policy Ever?' (18/10/2024) *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/the-strictest-asylum-policy-ever/>
Ganty S & Kochenov, D 'Citizenship Imposition is the New Non-Discrimination Standard' (22/07/2022) *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/savickis/>
Riemer L, 'Inadmissibility Decision in S.S. and Others v. Italy: A Missed Opportunity in Migration Control Externalization' (16/06/2025) *ECHR Blog*, <https://www.echrblog.com/2025/06/ecthr-inadmissibility-decision-in-ss.html>.
Sieradzka M, 'Poland Temporarily Suspends Right to Asylum' (28/02/2025) Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/poland-temporarily-suspends-right-to-asylum/a-71782793>.

EUROPEAN INTEGRATION: LOOKING BACK TO LOOK FORWARD

*Prof. Gabriela Belova, DSc,
Assoc. Prof. Gergana Georgieva, PhD,
Department of International Law and International Relations, Faculty of Law and History,
South-West University "Neofit Rilski", Blagoevgrad*

Abstract: *The article is devoted to European integration and the impact of some significant events on the EU enlargement. It looks at key historical events that led to the unity of 27 EU Member States and emphasizes the difficult but meaningful process towards diversity and inclusion. Eurosceptic views and disintegration modes are not disregarded either. Despite the rise of nationalist orientations in Europe and crises related to the Eurozone, refugees, Brexit, COVID-19, the war in Ukraine and Schengen, the authors determine the enhanced cooperation between states as the way ahead in dealing with difficulties and various current challenges.*

Keywords: *European integration, Euroscepticism, unity, diversity, enhanced cooperation*

ИНТЕГРАЦИЯТА: ПОГЛЕД КЪМ МИНАЛОТО ЗА ОБЩОТО ЕВРОПЕЙСКО БЪДЕЩЕ

*Проф. д.н. Габриела Белова,
Доц. д-р Гергана Георгиева,
Катедра „Международно право и международни отношения“, Правно-исторически
факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“, Благоевград*

Резюме: *Статията е посветена на европейската интеграция и влиянието на значими събития върху разширяването на ЕС. Тя разглежда ключови исторически процеси, довели до обединението на 27-е държави – членки на ЕС, и акцентира върху сложния, но целенасочен процес към многообразие и приобщаване. Евроскептичните възгледи и дезинтеграционните процеси също не са пренебрегнати. Въпреки възхода на националистическите ориентации в Европа и кризите, свързани с еврозоната, миграцията, Брекзит, COVID-19, войната в Украйна и Шенген, авторите определят засиленото сътрудничество между държавите като път напред в справянето с трудностите и съвременните предизвикателства.*

Ключови думи: *европейска интеграция, евроскептицизъм, единство, многообразие, засилено сътрудничество*

Introduction

The European integration as we observe it today has gone a long way, which has not always been easy and smooth. It has been admired, encouraged and enhanced but at the same time it has been challenged, questioned and repeatedly opposed. Due to various controversial theories related to European integration, conflicts and events not only on the territory of the European continent but worldwide, the question of whether the European Union will withstand and manage the

difficulties it faces as a community, is on the agenda. While searching for the relevant answer, one needs to reflect on the past, analyse and learn from it in order to proceed with what the future holds.

Brief historical insights into European integration

In 1923, Richard Nikolaus Eijiro, Count of Coudenhove-Kalergi (1894-1972) published his book “Pan-Europa”, in which he developed the idea of creating a pan-European union. He argued that Europe’s dominance over the rest of the world was over. The continent was in anarchy and was facing the threat of political, economic and cultural catastrophe. However, Europe could be saved by modernizing its political system and cooperation between states in various areas. Kalergi proposed convening a European conference with the participation of representatives from 26 countries, concluding agreements to settle disputes between them, developing a customs union and preparing a draft for a federal European constitution. Kalergi’s proposals used the numerous earlier projects for the unification of Europe. His views were the first concrete and comprehensive plan for the federal structure of Europe in the 20th century while preserving the system of nation-states and their rights. Kalergi's ideas aroused the interest of a number of political figures such as Winston Churchill, Konrad Adenauer, and especially Aristide Briand /1862-1932/. Briand called for a European confederation within the framework of the League of Nations and in May 1930 distributed a memorandum to 27 member states of the League of Nations in which he set out his ideas. Defending his project, he noted that the peoples who can geographically be called the peoples of Europe should have the opportunity at any time to be in contact, to discuss their interests, to make common decisions, to be in solidarity in possible serious circumstances. Obviously, the association should prevail in the economic sphere. Furthermore, he was convinced that from a political and social point of view, a federal union without infringing on the sovereignty of the individual nation could be quite useful¹. Briand used concepts such as “common market”, “European Union” and “specific policies”, emphasized the necessity for the development of trans-European transport networks and to some extent anticipates what we today call the regional and social policy of the European Union.

In 1948, a Congress of Europe was convened in The Hague, which was almost the last major event preceding the Schuman Declaration on the establishment of the European Coal and

¹ “Мир в XX веке” под редакцией акад. А.О.Чубарьяна, М., Наука, 2001, с. 277.

Steel Community. The Congress called for, and this was a new and revolutionary action - “the European nations to transfer to the Community some of their sovereign rights, so that they may be exercised jointly”². This principle would later become a fact in the practice of the European Union. In fact, this is also the key to understanding the question of why the European Union is a qualitatively new interstate entity. This partial renunciation of sovereignty found expression first in the economic, and later in the financial, political and other spheres of common activity. Although embodied in the practice of the newly established union, neither the Schuman Declaration nor the founding treaties of the European Communities themselves directly mentioned the issue of sovereignty or its renunciation. Considering how strong the sensitivity of the countries participating in the Communities to this problem is, these documents regulated the structure and functioning of the European institutions. Moreover, the disposal of sovereignty is the right of each state and it is up to it to decide whether and at what precise moment to exercise it³.

The idea of European unity became practically possible and feasible only after the end of World War II when Europeans finally realized that nationalism could and should be eliminated in the name of regional cooperation.

Conditions under which European integration began

The Second World War had a profound impact on subsequent events and was itself a catalyst for the movement towards European unity. As the political scientist Alan Milward notes, it is difficult not to exaggerate the destructive consequences of the second global conflict. In just two years between 1938 and 1940, three of the twenty-six European countries were annexed, ten were occupied by enemy forces, one was occupied against its will by the Allied powers, and four were occupied and divided. The existence of two others was reduced to the status of satellites⁴. By the early 1940s, there was no longer any doubt that national governments individually could not cope with their main task – the protection of the territorial integrity of their countries. It is therefore

² Миланов, М. (2001). Идеята за обединена Европа от древността до средата на двадесети век. *Европейска интеграция и медии* (с. 15-36). София: Проект Темпус „Университетски център за продължаващо обучение.“

³ It is the right of each EU Member State to assess for itself whether a change to the constitution or another act is necessary upon its accession to the EU, as well as upon its “deepening”. For example, upon adoption of the TEU, some Member States consider that the unification is entering a qualitatively new stage and a new transfer of sovereign rights is necessary, which requires an amendment to their constitutions. Other Member States believe that the adoption of the TEU can be carried out on the basis of the same fundamental laws that were in force upon the adoption of the founding treaties and the EEA.

⁴ Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1944, p. 4.

not surprising that ideas for various alliances, even the idea of an “Anglo-French federation”, quickly gained popularity⁵. The sudden change in traditional English isolation and the British view of the inviolability of national sovereignty were also due to the growing external danger. As early as 1940, a political observer pointed out that after the end of the war what would really be needed was “at least an alliance between Great Britain, France and Germany. With such an alliance the war in Europe could be forgotten forever. Without it, the wars would continue⁶.”

After the end of the war, the balance of power in the world had already changed. Having begun as a European one and then turned into a global one, the conflict ended, bringing to the fore the two superpowers - the United States of America and the Soviet Union. By the end of the 1940s, both the United States and the USSR already had a clearly defined policy regarding Europe and its reconstruction. In 1946, it became obvious that the Soviet Union intended to consolidate its influence and establish military and political hegemony over the eastern part of Europe. The division of the continent into eastern and western parts led to the deepening participation of the United States in the development of Western Europe. The United States was ready to unite its national interests with those of the Western European democracies, which only with American support could become a counterweight to Soviet expansionism. By this time, the Truman Doctrine⁷ had already been announced, and most European leaders were convinced of the seriousness of the Soviet threat, reinforced by the Berlin Blockade in 1948. Western European countries could count on American aid for their recovery, military protection, and increased trade with the United States. On June 5, 1947, US Secretary of State George C. Marshall proposed a program for the economic recovery of post-war Europe. The official name of the Marshall Plan was the European Recovery Program. As a result, Western European countries united in the Organization for European Economic Cooperation, established in April 1948. The United States insisted that European participants in the recovery program decide for themselves how exactly the aid would be distributed among the individual countries. Cooperation and coordination were the main goals of the Organization for European Economic Cooperation⁸.

⁵ McKay, David, *Rush to the Union*, Clarendon Press Oxford, 1996, p. 3.

⁶ Mackay, R.W.G., *Federal Europe*, London, Michael Joseph, 1940, p. 23-24.

⁷ Truman Doctrine 1947 – for immediate economic and military assistance to the governments of Greece and Turkey, as well as other countries threatened by Soviet influence. For the first time, the United States intervened in peacetime in the affairs of countries outside the Americas.

⁸ Between 1948 and 1952, Western European countries received a total of 13.37 billion US dollars, and West Germany alone received 1.39 billion US dollars. The money under the Marshall Plan was distributed as subsidies or long-term

Although it was the former British Prime Minister Winston Churchill in Zurich on September 16, 1946, who called on the enemies to reconcile and raised the idea of creating a “United States of Europe,” we should not forget the specific British interests, that the most important for England were its special relations with the United States and the British Commonwealth. Churchill himself was probably guided more by the idea of “cementing” the Franco-German unity in the form of an economic union than by the idea of renouncing sovereignty and creating new supranational institutions.

In such conditions, European cooperation began to take place. The first initiative was the creation of the Council of Europe in May 1949. The negotiations revealed the positions of the participants - positions that generally remained unchanged in the following decades. The first group of countries - Belgium, the Netherlands, Luxembourg /which had already made an attempt at a customs union immediately after the end of the war/ and Italy preferred an institutional structure similar to the federal one. Great Britain, Ireland and the Scandinavian countries, in accordance with the canons of “old diplomacy”, preferred the creation of a forum for classical intergovernmental cooperation, excluding any infringement of national sovereignty. Finally, France saw the integration process primarily as establishing control over the recovery of the German economy without the risk of a possible revival of German militarism. The initial negotiations on European reconstruction were conducted without German participation. By September 1949, France, Great Britain and the United States had merged the administrations of their occupation zones on German territory. After the creation of the two German states, an offer of economic cooperation was almost immediately made to the new Federal Republic of Germany. France was concerned and insisted on control over the industrial zones located around the Rhine, thanks to which the power of the German army was restored in the 1930s. A compromise was reached in early 1949 with the creation of the IRA (International Ruhr Authority). The Treaty explicitly stated that the resources of the Ruhr area would not in future be used for aggression⁹. The IRA was actually the institution for managing these resources, in which Great Britain, France, the Federal Republic of Germany, the three Benelux countries and the USA were represented. However, the IRA did not satisfy anyone. The French were convinced that the British and

loans. From the very beginning, the Marshall Plan also served purely American interests in militarily strengthening Western Europe, thus setting limits to the influence of leftist ideas and communism after World War II.

⁹ Archer, C. and Butler, F. *The European Union Structure and Process*, 2d edition, 1996, Pinter, London.

Americans allowed the Germans to produce coal and steel in large quantities, while the Germans considered it very unfair that only their heavy industry should be placed under such international control. Also, the mistakes of the recent past, committed against the defeated countries with the Paris Peace Treaties of 1919, should not be repeated.

At this point, a new solution to the problem was proposed. Karl Arnold, Minister President of North Rhine-Westphalia, which included the Ruhr area, proposed that the IRA control should also extend to areas of France, Belgium and Luxembourg. Coal and steel production in Western Europe practically took place in the border regions of France, West Germany, Belgium and Luxembourg, which made it interdependent. At that time, coal and steel production was the backbone of heavy industry and the main prerequisite for arming the army. There were fears that, as after the First World War, a recession could follow in these industries, which would lead to cartel associations, which national governments would have difficulty controlling. In 1950, it was coal and steel that became fertile ground for a political initiative related not only to this industry, but also to Franco-German relations, and on a larger scale to the peace and prosperity of the European continent.

The declaration of 9 May 1950 by the French Foreign Minister Robert Schuman, on the basis of which the Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC)¹⁰ was signed in April 1951, adhered to the plan developed by Jean Monnet¹¹. It stated that the path to a united Europe lay in ending the long-standing rivalry between France and Germany. Control over coal and steel production was to be exercised within the framework of an organization that was also open to other European countries. This was a guarantee that any war between France and Germany was not only unthinkable but practically impossible¹².

When talking about the European Coal and Steel Community, the following circumstances should be taken into account:

1. The main motive behind this integration initiative is more political than economic;
2. The first step in the integration process was carried out in only one industry, on the basis of which a plan for a complete economic union was gradually developed later;

¹⁰ The ECSC Treaty expired on 23.07.2002, after 51 years of existence.

¹¹ Monnet, Jean /1888-1979/ - after World War II, he led the program for the economic recovery of France; architect of the “Schuman” plan, which grew into the European Coal and Steel Community in 1951, and of the “Pleven” plan for a common European defense. His ideas were also the basis for the creation of the European Economic Community in 1957. Monnet was one of the greatest supporters of European federalism.

¹² Tillotson, J. *EU Law: Text, Cases, Materials*, 1996 Cavendish.

3. Of particular importance was the creation of new European institutions, most notably the High Authority, under whose control the production of coal and steel by the member states was placed. The independence of the High Authority was balanced by the Council of Ministers, in which the interests of the member states were represented. An Assembly (later called Parliament) and a judicial body were also created. In practice, the supranational High Authority had the power to make decisions binding on enterprises in a member state, without the need for additional intervention by the respective state. This meant abandoning the classic intergovernmental approach to international relations in favor of supranationality. It is important to note that all the international organisations that had existed up to that time, such as the Organisation for European Economic Cooperation, the Brussels Pact for Mutual Assistance and Collective Defence¹³ and the subsequent treaty establishing NATO, as well as the Council of Europe, were traditional intergovernmental agreements, and even the Council of Europe, despite the established Parliamentary Assembly, had no real powers of action without the consent of the sovereign member states. Regarding the new supranational approach to international relations, Jean Monnet wrote that cooperation between nations, however significant, does not solve anything. What must be sought is the fusion of the interests of the European peoples, and not simply the maintenance of a balance between these peoples¹⁴. The moment had come when the partial renunciation of national sovereignty became part of the national interest. Despite the federalist rhetoric, Monnet was above all a practical politician and advocated gradually expanding cooperation between states.

Supranationality is a complex phenomenon and the main elements that must be present are the following:

- Political and functional autonomy of the supranational organism in relation to the states that created it. This means that the bodies of the supranational association consist of members who are not representatives of individual governments, are not guided by their instructions and are not accountable to them for their activities.
- The voting mechanism in the governing bodies is built on such principles that the decisions taken reflect the will of the majority and are binding on all member states.

¹³ Signed in 1948 between Great Britain, France, Belgium, the Netherlands and Luxembourg as a continuation of the so-called Dunkirk Pact of 1947 between Great Britain and France.

¹⁴ European Union Handbook, ed. by Philippe Barbour, 1996, Fitzroy Publisher, London.

- The bodies of the supranational grouping directly legislate on the entire territory of the United States, and in certain areas, their jurisdiction ignores the national jurisdictions of the member states.

Basic principles of the Monnet method

1. In place of Europe torn apart by nationalism and totalitarian ideologies, a unified democratic and peaceful Europe must be created. The initiators of the creation of this new Europe must be the Western European countries, guided by the principles of democracy, economic prosperity, social consensus, the principle of peace and equal international cooperation.

2. European unification cannot be created suddenly. It will be built gradually, on the basis of concrete achievements, as a result of which **de facto solidarity** will arise.

3. The construction of a united Europe must begin in the field of economics. Without becoming an end in itself, it meets the daily needs of the participants in the integration to the greatest extent, contributes to the increase in the well-being of the peoples and at the same time least affects the most sensitive areas of state sovereignty /national security, defense, foreign policy/. **Economic integration must precede political integration – integration processes develop from the bottom up, and not vice versa.**

4. The movement towards a united Europe must be **gradual, step-by-step** – from the initial more limited forms of regional integration to more complex and large-scale ones. In the integration process, **simpler tasks are first solved, for which there is agreement between the participants**, and then the solution of more complex problems is moved on, regarding which there are disagreements. For example, the first stage “on the road to a European federation” is the **ECSC, then: a customs union.**

5. The most important condition for the functioning of a united Europe is **the principle of supranationality** – enshrined in the legal basis of the integration union and the system of institutions. Integration institutions have the right to adopt **legally binding decisions** for natural and legal persons in the territories of the Member States, as well as to control their implementation by the relevant states. The basis for this legal bindingness of the acts of the institutions is **the transfer of parts of the sovereignty of the Member States to the European Union (hereafter MSs)**. This transfer of sovereignty is limited: to a certain extent and in certain areas.

After the success of the ECSC, France came up with a proposal to create a common European defense – the Plevnen plan¹⁵. At this point, two events – the outbreak of the Korean War and the Soviet Union’s atomic bomb tests – changed the international situation. The US insisted on a West German military contribution. The French proposal largely aimed to avoid the creation of an independent West German army. Subsequently, the proposal for a European Political Community was also formed, since common defense also implies a common policy. However, the common defense failed both because the French parliament did not ratify the treaty and because the debate on common defense was conducted almost entirely in the language of *realpolitik*¹⁶. The situation in which European defense found itself in the period 1945-1989 has been aptly described as the hazelnut in the nutcracker of the global rivalry between the two world superpowers – the USA and the Soviet Union¹⁷. In the conditions of the bipolar model and bloc opposition, the idea of an independent European defense could hardly become a reality. The strengthening of supranational elements in the new treaties is also a reason for their failure, though - Europe is not yet ready to give up the dogma of national sovereignty in such particularly sensitive areas as defense and security.

Integration vs Disintegration

When talking about European integration, *nationalism* is a topic that should not be overlooked. Since the 2010s national rhetoric has broadened and led to a surge in nationalist parties that contributed to disintegration rather than integration. This was pointed out by the President of the European Council in 2017 Donald Tusk who mentioned threats the EU was about to face, one of which “is characterized by the emergence of nationalist, Eurosceptic, and/or xenophobic movements in several Member States of the EU, such as Hungary, Poland, Austria, and Italy,

¹⁵ On 26 October 1950, French Prime Minister René Pleven presented a plan to the French Parliament for the creation of a European army. It was to be headed by a European Minister of Defence, who would be responsible to the European Parliament. The basic idea of the plan was that the existing national armed forces would be integrated into the European army only partially and that the newly created ones would be subordinated to a common command. The Plevnen Plan aimed to include the armed forces of the Federal Republic of Germany in a supranational European defence organisation. Along with integration in the military field, a political framework for integration was also envisaged.

¹⁶ McKay, David, *Rush to the Union*, Clarendon Press Oxford, 1996, p. 45.

¹⁷ Buzan, B., Kelstrop, M., Lemaitre, P., Tromer, E. and Waever, O. 1991, *The European Security Order Recast*, Pinter, London.

among others”¹⁸. In the same year, even the Franco-German axis saw the increase of the movements. The French presidential candidate Marine Le Pen suggested a referendum about the French withdrawal from the EU (the so-called Frexit). She won a third of the votes in France in the second round of presidential elections while in Germany, for the first time since 1945, an extreme right-wing party gained representation in the Parliament when the Alternative for Germany (AfD) party won 12.9 percent of the votes becoming the country’s third largest political force¹⁹ and in 2025 AfD became second in the national election in Germany - doubling its support in the strongest showing for a far-right party since World War II²⁰.

A plethora of other events, which will be discussed below, have questioned the integration process.

Eurozone debt crisis

The global financial crisis in 2008 had negative effects on the Eurozone countries²¹, especially in 2010, which was the beginning of the so-called Eurozone Crisis. It was one of the key events that resulted in a loss of popular trust in EU institutions and between member states²². As Claus Offe noted, the crisis eroded “exactly those attitudes and motivations that matter as prerequisites for its solution”²³ because what urgently needed to be done was politically unpopular and therefore impossible to achieve without some damage to trust in governance, although not to the idea of democracy itself²⁴. This was because, as scholars of international political economy have pointed out, a sufficient number of people across the political spectrum in recipient and donor states saw European integration as a threat to economic prosperity²⁵. For Ben Rosamond, the effect

¹⁸ Wellings, B. (2022) Nationalism and European disintegration. *Nationalism and European disintegration*. Nations Natl 1–15, <https://doi.org/10.1111/nana.12884>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Moulson, G. *Conservative opposition wins German election and the far right is 2nd with strongest postwar result*, February 25th, 2025, <https://apnews.com/article/germany-election-merz-scholz-far-right-afd-ebf16ed38e0beaff7fed9a6d29b32a24>, accessed on April 1st, 2025.

²¹ ‘If the Euro fails, then not only the currency fails ... Europe will fail, and, with it, the idea of European unity’ (Spiegel Online, 2010). The German Chancellor, Angela Merkel made these remarks as the European Union addressed the Greek sovereign debt crisis in May 2010. She dramatically depicted what she believed was at stake in what meanwhile seems to be a durable crisis not only of the Eurozone, but also of the integration process itself.

²² Wellings, B. (2022) Nationalism and European disintegration. *Nationalism and European disintegration*. Nations Natl 1–15, <https://doi.org/10.1111/nana.12884>.

²³ Offe, C. (2015). *Europe Entrapped*. Polity Press, p. 77.

²⁴ Kriesi, H.-P. (2018). The implications of the Euro crisis for democracy. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 59–82. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310277>, p. 82.

²⁵ Wellings, B. (2022) Nationalism and European disintegration. *Nationalism and European disintegration*. Nations Natl 1–15, <https://doi.org/10.1111/nana.12884>.

of the Eurozone crisis compounded longer-term trends: it hastened the end of the social democratic compact that had framed politics in Western Europe (and was then imperfectly extended to Central Europe via enlargement), which was the key political economy context of the EU's legitimacy²⁶.

Refugee crisis

The wave of immigrants (due to the military conflicts in Syria, Iraq, Libya, as well as political instability throughout the Middle East, North Africa and sub-Saharan Africa in the period 2011 – 2015) that has overwhelmed the EU has posed a real challenge, first and foremost, to the stability of the Union, once considered a bastion of security, culture, law and order. In these circumstances, some MSs have chosen to unilaterally declare the restoration of control over national borders, thus jeopardizing the fundamental principle of the Single European Market, i. e. the freedom of movement. The first in a long list of countries to suspend the Schengen Agreement due to the massive influx of refugees was Germany in September 2015. Three days later, Austria followed Germany's example, then Slovenia, Hungary, Sweden and Norway. The very existence of the Schengen area was under threat²⁷.

When it comes to the prospects for resolving the migration crisis, many politicians and experts find them quite pessimistic. As French Prime Minister Manuel Valls noted then, Europe needs to take urgent measures to control its external borders and if Europe was unable to protect its borders, the very idea of Europe would be called into question²⁸. He also specified that it was not Europe itself that would perish, but the European project, European values, the concept of a united Europe²⁹. According to him, Europe could not accept all refugees fleeing the terrible wars in Iraq or Syria; otherwise, the society would be completely destabilized. Valls noted the courage of German Chancellor Angela Merkel on the refugee issue, but stated that her “come and you will

²⁶ Rosamond, B. (2017). The political economy context of EU crises. In D. Dinan, N. Nugent, & W. Paterson (Eds.), *The European Union in crisis*. Palgrave Macmillan, p. 39.

²⁷ Куликова, Ю. О. Проблемы миграции в странах Европы / Ю. О. Куликова. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2017. — № 12 (146). — С. 417-420. — URL: <https://moluch.ru/archive/146/41009/>.

²⁸ Cowburn, A. Migration crisis can destroy Europe, French Prime Minister Manuel Valls says, January 22nd, 2016, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/migration-crisis-can-destroy-europe-says-french-prime-minister-manuel-valls-a6826676.html>, accessed on April 1st, 2025.

²⁹ Migration flows to Europe have been increasing in recent years. A total of 5.1 million migrants were registered in the EU in 2022. Following Russia's military invasion of Ukraine in February 2022, the EU provided various forms of support to Ukrainians fleeing the war. The Temporary Protection Directive, which organizes the reception of large groups of people, was activated for the first time.

be accepted” policy could lead to huge changes in the EU³⁰. Some have even posed the question of infectious diseases because of the poor health conditions in the countries of origin and the possible risk of spreading the disorders around Europe.

The fact that the European Union was faced with coping with new and complicated matters has led to the collision between its own values and understandings of humanity, enshrined in relevant international legal documents such as the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. The refugee crisis was thus one of the major reasons for distrust and fragmentation and it was also the onset of fears of loss of identity.

Brexit

The unprecedented referendum on leaving the European Union, which the then British Prime Minister David Cameron organized because he had promised his voters so, was a triumph of democracy³¹ – a non-violent debate and a clash of two different visions for the development of a country. The reaction of the official European institutions in Brussels was confusion, surprise, stupor and subsequent threats and intimidation. So surprising were the results of the British plebiscite. At that moment, the process of leaving the United Kingdom began, which gained popularity as “Brexit”. It became one of the “burning crises” for the European project. Mutual accusations rained down between Brussels and London, negotiations stalled, with each trying to get the most for itself – the British, with as many preferences in trade as possible, while the European Union - and with demonstrative punishment of any government that challenges the power of the center.

During the campaign to leave the EU, society and the political class (regardless of political affiliation) were deeply divided between “for” and “against” the referendum question. The ruling Conservative Party itself was in the same position. Prime Minister Cameron and Home Secretary Theresa May campaigned from the “remain” camp. After the vote, when the results became clear,

³⁰ The European Border and Coast Guard Agency, known as Frontex, helps manage the EU’s external borders and tackle cross-border crime. The 2015 migration surge has put national border control authorities under enormous pressure. At the urging of the European Parliament, the EU has extended Frontex’s mandate to provide greater assistance to member states. Frontex helps by deploying officers on the ground, organising aerial surveillance and intelligence gathering, combating illegal smuggling channels and helping to return migrants who have no reason to stay in the EU. The agency’s staff is set to increase from 2,000 to 10,000 by 2027. In December 2023, MEPs adopted a resolution calling on Frontex to respect fundamental rights during border procedures and called for greater accountability and transparency in the agency's work.

³¹ Popov, N., & Popova, R. (2019). Democracy and Digital Sphere: Some Problems. *Revista Inclusiones*, 99-103.

Cameron left politics, and May became prime minister, leading the country into perhaps the worst political crisis since World War II. Her words “Brexit means Brexit” – without half-measures, sabotage, or detours – became the quintessence of her mandate. Her personal opinion has nothing to do with her work as head of the cabinet, which automatically obeyed the sovereign’s request. She herself signed the date of final departure – 11 am on March 29, 2019, while endless threats and hints of reassessment were “flying” from EU officials³². The lessons and conclusions that can be drawn from the situation that has arisen are many such as a decline of the United Kingdom and a decline in London’s international positions³³.

In the British case, skepticism towards the United Europe is always leading, unlike French or German policy. The country's entry, just like its exit, from the common European project is painful. And London's stay in European institutions is associated more with standing on the sidelines than with full inclusion in the integration efforts of the continent. Suspicion and distrust towards Euroscepticism on the Island never left the agenda of supporters of the European idea from the beginning of the twentieth century to 2015.

The Covid-19 pandemic

The Covid-19 pandemic has led to a weakening of trust in the European Union. This is the prevailing view in Italy, Germany, France and the United Kingdom, according to a survey commissioned by Euronews. The EU has been heavily criticized for its slow rollout of vaccines to countries outside the bloc, as the largest producers are currently within the Union³⁴.

The COVID-19 pandemic has severely affected people³⁵, our societies and our economies, but the EU has successfully overcome it thanks to our cooperation, determination, resilience, science and innovation.

³² Методиев, К. *Великобритания и Европа в процеса на евроинтеграция*, 26.07.2018, <https://www.geopolitica.eu/2018/169-broy-3-2018/2858-velikobritaniya-i-evropa-v-protsesa-na-evrointegratsiya>, accessed on March 31st, 2025.

³³ Аврейски, Н. *Великобритания и Европа. Обединеното кралство и европейската интеграция*, 2016, Фабер, ISBN 9786190003205, с. 222.

³⁴ After more than 3 years, on 5 May 2023, the World Health Organization no longer declared COVID-19 a global health emergency.

³⁵ Димитров, М. Пандемията и постпандемията от ковид-19 и медийните предизвикателства в българското общество. В *сп. „Международна политика“*, 2/2023, Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград, ISSN 2367-5373, с. 44.

The EU has mobilised all available means to help EU countries coordinate their responses, which has included providing objective information on the spread of the virus, effective actions to contain it and measures to overcome the economic and social damage caused by the pandemic.

Across the EU, gestures of solidarity between countries, regions and people have helped to fight and overcome the pandemic.

To support those economically affected by the pandemic and to boost Europe's recovery, safeguarding and creating jobs³⁶, the European Commission has presented a major recovery plan for Europe, using the full potential of the EU budget³⁷.

Despite all the measures undertaken on an EU level such as the recovery plan for Europe, safe COVID-19 vaccines, EU Digital COVID certificate, disinformation fight, the establishment of a European Health Union, Timeline for actions on behalf of different institutions, etc., four in ten people in Germany, Italy and France believe that the coronavirus crisis has compromised the EU's position. This is also the opinion of a majority in the UK. The opinion of respondents is equally diverse on the question of whether Brussels has helped during the Covid-19 crisis. The prevailing opinion among Germans and Britons is that the EU has not been helpful. Italians were the most positive, with four in ten believing that Brussels has helped. Italy was the only country to answer positively to the question - 41.2% of Italians reported the benefits of the bloc³⁸.

Unity, a core value of the EU, has not been manifested during the coronavirus - most respondents in all countries believe that countries have been coping on their own, rather than having a unified plan of action and mutual assistance. A full 69% of Italians think so, followed by 62% of Germans and 58% of French³⁹.

The mixed results show that Covid-19 is a huge test for the future of the Union⁴⁰ – anti-EU sentiment has increased in several countries, such as Hungary and the Netherlands, a founding

³⁶ Ангелова Сл., Л. Христова. Значимост на дигиталните умения за работа в условията на пандемия. Сп. „Международна политика“, 2023, бр. 2, стр. 38; <http://ip.swu.bg/>.

³⁷ *The common EU response to COVID-19*, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/common-eu-response-covid-19_en, accessed on March 20th, 2025.

³⁸ Касабова, К. *Как Covid-19 застрашава бъдещето на Европейския съюз*, March 19th, 2021, <https://momichetata.com/obshtestvo/kak-covid-19-zastrasava-bdeshheto-na-evropeiski-ya-syuz>, accessed on March 15th, 2025.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Белова Г., Н. Попов. Отново за интеграционните теории – в контекста на кризите и новите реалности. В *Сборник, посветен на 85-та годишнина на проф. д.ист.н. Андрей Пантев „Модерният историк 4. Мащабност, дълбочина, аристократизъм“*, 2024, издателство „Авангард Прима“, София, ISBN 978-619-279-034-9, с. 310.

member of the bloc. Free movement – a fundamental principle enshrined in Article 45 of the Treaty on the Functioning of the European Union and developed by secondary EU legislation and the case law of the Court of Justice – has also been restricted.

The Russian invasion of Ukraine

The war in Ukraine, which began on 24th February 2022, was a shock for the EU. There has been a wave of people fleeing the war and seeking protection that has completely reshaped the perceptions of EU member states and citizens about their own future and security. Over the past two decades, the EU has missed many opportunities to become a significant geopolitical factor on a regional and global scale, with Russian aggression in Ukraine highlighting the enormous risks hidden behind this political underdevelopment⁴¹. For decades, member states have deflected, and in some cases even openly obstructed, any attempt to deepen integration in foreign policy and defense. Today, this passivity seems detrimental and incomprehensible.

However, history shows that wars are even further reasons for deepening the cooperation between countries. More than two years after the launch of the Russian large-scale invasion of Ukraine, European leaders stand with the Ukrainian people and support them humanitarily, politically and financially. While in Dubrovnik for a key summit on Ukraine, the Bulgarian caretaker Prime Minister Dimitar Glavchev stated that EU enlargement is a cornerstone for peace and prosperity among the peoples of Europe⁴². According to him, the war in Ukraine requires European integration to remain high on the political agenda of the European Union. He expressed hope that Ukraine will maintain its momentum towards unity on the European continent. European integration therefore is a key factor in ensuring security, stability and prosperity in Europe.

Schengen (the case of Bulgaria and Romania)

Bulgaria and Romania's path to Schengen membership is proof of their enduring commitment to European standards and norms. Since joining the European Union in 2007, both countries have undertaken significant reforms, particularly in the areas of justice, corruption and

⁴¹ Димитров Г., И. Илиева, Д. Ангелов. *Войната в Украйна и европейската (дез)интеграция: възможни оси за промяна*. // Общество и право. 3/2022, pp. 21-37.

⁴² Главчев: Разширяването на ЕС е крайъгълен камък за мира и благоденствието на Европа, October 9th, 2024, <https://news.bg/politics/glavchev-razshiryavaneto-na-es-e-krayagalen-kamak-za-mira-i-blagodenstviето-na-evropa.html>, accessed on March 28th, 2025.

border security. These efforts are aimed at aligning with the EU *acquis communautaire* and demonstrating their readiness to take on the responsibilities of Schengen membership.

Although they met the technical criteria for Schengen accession back in 2011, their path had been stalled by concerns from some EU member states on issues such as corruption and judicial independence until 1st January 2025. The decision to finally join the area is a recognition of their continued efforts and reforms in these areas. However, the question of whether Bulgaria was worthy of being part of Schengen was present for more than a decade. Although a full member of the EU, the freedom of movement of people, goods, services, and capital was not fully realized through the abolition of internal border controls. In turn, the establishment of the so-called Schengen “by air and water” on 31st March 2024 further confused citizens and was a prerequisite for further problems with the freedom of residence of EU and Schengen citizens in the area declared to be theirs. This is because, after such a long period of evaluation, distrust accumulates in the ability of the state to cope with the challenges associated with the zone. And although the agreement on “air and water Schengen” was perceived as a positive step for Bulgaria and a “historic moment”, the citizens still felt a sense of tactical refusal to become part of the free zone. In turn, pro- and anti-Schengen campaigns used the media to push their agendas. For example, advocacy groups might use the media to highlight the benefits of Schengen membership, while opponents might highlight the potential risks.

Since 2007, the level of Euroscepticism in both countries has increased, which is reflected in declining trust in the EU⁴³. According to statistics compiled by the authors of 18 standard Eurobarometer surveys published between June 2014 and February 2023 by the European Commission, ordinary people's trust in the EU has decreased from 52% to 45% in Bulgaria and from 58% to 52% in Romania (with a peak of trust in 2015, 68%) over the past decade, leveling off with the European average, which is in 2023 at 47%⁴⁴. After December 8, 2022, when the European Council decided to postpone the accession of the two countries to the Schengen area, a clear skeptical discourse emerged regarding the ability of the Romanian and Bulgarian political classes to achieve their goal. Therefore, examining the role of the media and identifying the topics in the media discourse in covering the countries' path to Schengen is significant, as it increases

⁴³ Ștefănel, A., Momoc, A., & Surugiu, R. (2023). *Downplaying Euroscepticism in Mainstream Media: The Schengen Accession of Romania and Bulgaria*. *Media and Communication*, 11(4), 5-19. <https://doi.org/10.17645/mac.v11i4.7131>.

⁴⁴ *Ibid.*

Euroscepticism. Both Romanian and Bulgarian politicians have emphasized that there are no valid reasons for the veto of Austria and the Netherlands. Although the migration issue has been presented as a major obstacle for both countries, Romanian politicians explained that the migration phenomenon was complex and could not be solved by excluding Romania from the Schengen area. Bulgarian politicians emphasized further that national border controls contributed to the security of all EU countries at the cost of human lives.

Although there has been no mention of the EU, its institutions or other traces of Eurosceptic discourse, the topic has been treated in a populist manner, with an emphasis on the polarization between European unity (“consensus”) and individual elements that oppose it (“elite” from Austria and the Netherlands). There has also been an antagonism between the fact that Romanians and Bulgarians “deserved” to enter Schengen, but politicians with local electoral interests opposed the decision. The populist argument of Romanian and Bulgarian politicians was that, without joining Schengen, the countries would face economic problems and that the Eurosceptic trend would increase because the Eastern countries were not treated equally with the other EU Member States.

Euroscepticism is a reaction to the rejection or delay of accession to European structures and institutions. Romania and Bulgaria are presented in the mainstream media discourse as “defenders of the EU borders”, not of their own national territories, nor as supporters of borders between MSs. The downplaying of Euroscepticism in Romania and Bulgaria occurs for a pragmatic reason: the mediated message is not to leave the EU, but to negotiate in favor of entry into the Schengen area (Europragmatism). Although politicians use populist elements in their speeches⁴⁵, the downplaying of Euroscepticism in the media leads to support for the integration process. Romanian and Bulgarian status quo politicians downplayed the significance of the Justice and Home Affairs Council decision of 8 December 2022 through populist discourse and supported soft Euroscepticism by obscuring the non-implementation of Schengen.

Conclusion

The European integration model and its development through enlargement policies and strengthening the unity between MSs has encountered numerous hardships and controversies. Therefore, it has not always proven to be a straightforward achievement. Analyzing the stages of

⁴⁵ Янков, Ал. Някои аспекти в практиката на ЕСПЧ срещу речта на омразата в: сп. Международна политика, бр. 1 – 2/2022, с. 71-81. www.ip.swu.bg

the process that has led to 27 countries sharing values and working on common policies is crucial and necessary as it shows not only how much has been done during the decades; it is a model illustrating that all the efforts exerted are worthwhile and should be appreciated because Rome is what it is since it was not built in one day. The union must not stop or be at a standstill, but move forward and never cease to evolve in order to achieve the goals set. However, in order to implement its plans, looking back is vital so that one can look ahead. Notwithstanding the challenges faced by European integration such as the eurozone debt crisis, migration crisis, Brexit, the Covid-19 pandemic, the Russian invasion of Ukraine, or Schengen, disintegration does not seem a reliable alternative. Nevertheless, despite the ambitious initiative and the fact that some states have undergone rather unsmoothed entry processes into the bloc, some of which were even rejected since they have not met certain criteria, it is exactly due to the integration process that the European Union has become the largest economic region worldwide, the epitome of mutual tolerance, cultural and linguistic diversity and the greatest community of values.

References:

In Cyrillic:

1. Аврейски, Н. Великобритания и Европа. Обединеното кралство и европейската интеграция, 2016, Фабер, ISBN 9786190003205.
2. Ангелова Сл., Л. Христова, Значимост на дигиталните умения за работа в условията на пандемия. Сп. „Международна политика“, 2023, бр. 2, стр. 35-42; <http://ip.swu.bg/>.
3. Белова Г., Н. Попов. Отново за интеграционните теории – в контекста на кризите и новите реалности. В *Сборник, посветен на 85-та годишнина на проф. д.ист.н. Андрей Пантев „Модерният историк 4. Мащабност, дълбочина, аристократизъм“*, 2024, издателство „Авангард Прима“, ISBN 978-619-279-034-9, с. 297 – 312.
4. Главчев: Разширяването на ЕС е крайъгълен камък за мира и благоденствието на Европа, October 9th, 2024, <https://news.bg/politics/glavchev-razshiryavaneto-na-es-e-krayagalen-kamak-za-mira-i-blagodenstviето-na-evropa.html>, accessed on March 28th, 2025.
5. Димитров Г., И. Илиева, Д. Ангелов. Войната в Украйна и европейската (дез)интеграция: възможни оси за промяна. // *Общество и право*. 3/2022.
6. Касабова, К. Как Covid-19 застрашава бъдещето на Европейския съюз, March 19th, 2021, <https://momichetata.com/obshtestvo/kak-covid-19-zastrasava-bdeshheto-na-evropeiski-ya-syuz>, accessed on March 15th, 2025.
7. Куликова, Ю. О. Проблемы миграции в странах Европы / Ю. О. Куликова. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2017. — № 12 (146). — С. 417-420. — URL: <https://moluch.ru/archive/146/41009/>

8. Методиев, К. Великобритания и Европа в процеса на евроинтеграция, 26.07.2018,
9. <https://www.geopolitica.eu/2018/169-broy-3-2018/2858-velikobritaniya-i-evropa-v-protsesa-na-evrointegratsiya>, accessed on March 31st, 2025.
10. Миланов, М. (2001). Идеята за обединена Европа от древността до средата на двадесети век. Европейска интеграция и медии (с. 15-36). София: Проект Темпус „Университетски център за продължаващо обучение.“
11. “Мир в XX век” под редакция на акад. А.О.Чубарьяна, М., Наука, 2001.
12. Димитров, М. Пандемията и постпандемията от ковид-19 и медийните предизвикателства в българското общество. В сп. „Международна политика“, 2/2023, Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград, ISSN 2367-5373, с. 43-52.
13. Янков, Ал. Някои аспекти в практиката на ЕСПЧ срещу речта на омразата в: сп. Международна политика, бр. 1 – 2/2022, с. 71-81. www.ip.swu.bg

In Latin:

14. Alan S. Milward, The European Rescue of the Nation State, London, Routledge, 1944.
15. Archer, C. and Butler, F. The European Union Structure and Process, 2d edition, 1996, Pinter, London.
16. Buzan, B., Kelstrop, M., Lemaitre, P., Tromer, E. and Waever, O. 1991, The European Security Order Recast, Pinter, London.
17. Cowburn, A. Migration crisis can destroy Europe, French Prime Minister Manuel Valls says, January 22nd, 2016, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/migration-crisis-can-destroy-europe-says-french-prime-minister-manuel-valls-a6826676.html>.
18. European Union Handbook, ed. by Philippe Barbour, 1996, Fitzroy Publisher, London.
19. Kriesi, H.-P. (2018). The implications of the Euro crisis for democracy. Journal of European Public Policy, 25(1), 59–82. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310277>.
20. McKay, David, Rush to the Union, Clarendon Press Oxford, 1996.
21. Mackay, R.W.G., Federal Europe, London, Michael Joseph, 1940.
22. Moulson, G. Conservative opposition wins German election and the far right is 2nd with strongest postwar result, February 25th, 2025, <https://apnews.com/article/germany-election-merz-scholz-far-right-afd-ebf16ed38e0beaff7fed9a6d29b32a24>.
23. Offe, C. (2015). Europe Entrapped. Polity Press.
24. Popov, N., & Popova, R. (2019). Democracy and Digital Sphere: Some Problems. Revista Inclusiones, 99-103.
25. Rosamond, B. (2017). The political economy context of EU crises. In D. Dinan, N. Nugent, & W. Paterson (Eds.), The European Union in crisis. Palgrave Macmillan.
26. Ștefănel, A., Momoc, A., & Surugiu, R. (2023). Downplaying Euroscepticism in Mainstream Media: The Schengen Accession of Romania and Bulgaria. Media and Communication, 11(4), 5-19. <https://doi.org/10.17645/mac.v11i4.7131>.
27. The common EU response to COVID-19, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/common-eu-response-covid-19_en.
28. Tillotson, J. EU Law: Text, Cases, Materials, 1996 Cavendish.

29. Wellings, B. (2022) Nationalism and European disintegration. *Nationalism and European disintegration*. Nations Natl 1–15, <https://doi.org/10.1111/nana.12884>.

НАСЛЕДСТВОТО НА ПАНЕВРОПЕЙСКОТО ДВИЖЕНИЕ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ОБЕДИНЕНА ЕВРОПА. ПРИНОСЪТ НА ПРОФ. ИВАН ШИШМАНОВ

Доц. д-р Диана Иванова, катедра „История“, Югозападен университет „Неофит Рилски“; e-mail: velevad@swu.bg.

Резюме: Статията разглежда предпоставките за зараждането и популяризирането на паневропейското движение в периода между двете световни войни. Разкрити са основните идеи на граф Рихард Куденхофе-Калерги, според когото европейските държави трябва да се обединят и да преодолеят противоречията помежду си, за да може да възстановят водещото си място в международната политика. Представена е дейността на българския интелектуалец и политик проф. Иван Шишманов за развитието на паневропейското движение, като е открито неговото участие на Първия паневропейски конгрес, проведен във Виена през октомври 1926 г. Посочено е кои от идеите на паневропейското движение са възприети от създателите на обединена Европа и са реализирани няколко десетилетия по-късно.

Ключови думи: паневропеизъм, Куденхофе-Калерги, Иван Шишманов, обединена Европа

THE LEGACY OF THE PAN-EUROPEAN MOVEMENT IN SHAPING A UNITED EUROPE: THE CONTRIBUTION OF PROF. IVAN SHISHMANOV

Assoc. Prof. Diana Ivanova, PhD, Department of History, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski”; Email: velevad@swu.bg.

Abstract: The article examines the preconditions for the emergence and popularization of the Pan-European movement in the interwar period. It outlines the core ideas of Count Richard Coudenhove-Kalergi, who argued that European states should unite and overcome their internal contradictions in order to restore their leading position in international politics. The study also presents the contribution of the Bulgarian intellectual and politician Prof. Ivan Shishmanov to the development of the Pan-European movement, highlighting his participation in the First Pan-European Congress held in Vienna in October 1924. Finally, the article identifies which ideas of the Pan-European movement were adopted by the founders of a united Europe and implemented several decades later.

Keywords: Pan-Europeanism, Coudenhove-Kalergi, Ivan Shishmanov, united Europe

Изграждането на обединена Европа през 50-те години на XX век е пряк резултат от стремежа към по-бързо преодоляване на катастрофалните последици от Втората световна война и от конфронтацията в международните отношения, поставила началото на Студената война. Съчетаването на подходящи условия позволява да се реализира идеята за европейско обединение, която има дълбоки корени и периодично придобива актуалност в различни исторически епохи. При формирането на европейската общност силно влияние оказва наследството на паневропеизма, развил се през междувоенния период. Той е добре изследван в историографията, като целта на настоящата статия е да

открои кои от неговите идеи са взети предвид от създателите на обединена Европа, както и да се подчертае българският принос в тази насока.

Паневропейската идея става особено популярна след Първата световна война и пълния провал на реалполитик, когато като контрапункт на разрухата от въоръжения конфликт и с цел преодоляване на травматичния опит от войната и последвалото разединение сред европейските държави на преден план се извежда идеята на Имануел Кант за „вечен мир“. Напълно обяснимо идеализмът (макар и по-късно силно критикуван от реалистите) се превръща във водеща теория в международните отношения между двете световни войни, израз на което е вярата в международното сътрудничество и във върховенството на правото над силата. Именно тези схващания са в основата на опитите за трансформиране на международната система чрез право и морал, базирани на 14-те точки на американския президент Удроу Уилсън, които той оповестява на 8 януари 1918 г. Победителите във войната налагат убеждението, че държавите могат да работят заедно, за да предотвратят бъдещи конфликти, и изграждат системата за колективна сигурност в Европа, стожер на която трябва да бъде Обществото на народите (ОН) със седалище в Женева. Неговата задача е да се превърне в регулатор на поведението на държавите и да съблюдава провеждането на външна политика, основана демократични принципи, спазване на норми и зачитане на човешките права. Идеята е добра, но проблемите са заложили още при изграждането на организацията. Сериозна нейна слабост от самото ѝ създаване е отсъствието на двете най-големи държави – САЩ и СССР, а до 1926 г. Германия също не членува в нея. ОН така и не успява да се наложи като авторитетна организация, поради което не изпълнява предназначението си.

Друго голямо разочарование от новия ред е, че вместо да гарантира мира и сигурността Версайско-Вашингтонската система поражда голям брой противоречия между държавите, довели по-късно до нов военен конфликт. Негативно следствие от войната (и по-точно от политиката на победителите) е, че в Европа се разгръща борба, от една страна, между победителите и победените, а от друга, и то не по-малко остра – в лагера на страните победителки за доминираща роля на континента.

Като геополитически последици от Голямата война може да се определят драстичните промени в държавните граници на европейския континент. Появяват се девет нови държави¹, като в тяхното формиране значителна роля играят народите, които

¹ Деветте нови държави, които възникват в Европа след Първата световна война са: Финландия, Литва, Латвия, Естония, Полша, Чехословакия, Австрия, Унгария и Кралството на сърби, хървати и словенци.

преди това са били част от империи – Хабсбургска, Германска, Руска или Османска. От това произтича друг проблем – границите на тези държави са очертани без да се отчита етническата принадлежност на населението, живеещо там. И не на последно място, влияние върху междувоенната политика има появата на държава с революционна идеология и експанзионистични цели на източната граница на Европа, което предизвиква желание сред европейските лидери да се защитят или да се изолират от Съветския съюз.

Наред с политическите последици страните са изправени пред сериозни социално-икономически предизвикателства, които се характеризират с пълния спад на европейското производство; с колапса на транспортната система и паричното обращение; с невъзможността за получаване на доставки от чужбина. Икономическата разруха, националните дългове и инфлацията поставят страните от бившата Антанта в състояние на зависимост от германските репарации, а Германия – от американските заеми. Това практически означава загуба на водещите световни позиции на Европа в областта на производството.

Допълнително напрежение създават социалните проблеми – от една страна, бившите военнослужещи представляват значителен декласиран слой в обществото, а от друга, в условията на разруха възниква проблемът с безработицата. Взети заедно, тези два фактора пораждат заплахата от революции по социалистически сценарий (напр. Ноемврийската революция в Германия, Унгарската революция от 1918 г.).

Не трябва да се пренебрегват и последиците в духовната сфера от окопната война, превърнала се във „война на нервите“. Победителите не постигат желаните резултати, а на победените са наложени незадоволителни и дори унижителни условия на мирни договори. В характерна особеност на следвоенния период се превръща усещането за упадък на Европа. След войната хората, които я преживяват, я възприемат като доказателство за разделянето на континента. За да се промени това песимистично отношение към бъдещето на Европа, е било необходимо да се мисли по различен начин, да се възприеме, че въпросите на мира, напредъка и благосъстоянието не могат да бъдат решени от една държава.

Не случайно още в първите следвоенни години интелектуалци от целия континент, независимо дали са от страните победителки, или от победените държави, демонстрират убеждението си, че мирът може да се постигне единствено чрез сътрудничество, учредявайки клубове, движения и др. Най-популярното сред тях е паневропейското движение, създадено от австрийския аристократ граф Рихард Куденхофе-Калерги (1894 – 1972) и подкрепено от известни интелектуалци и политици, сред които е френският

историк и носител на Нобелова награда за мир през 1926 г. Аристид Бриан (1862 – 1932) – шест пъти министър-председател и 18 пъти външен министър, композиторът Рихард Щраус, германският писател Томас Ман, испанският философ и социолог Хосе Ортега и Гасет, френският поет, есеист и литературен критик Пол Валери, неговият сънародник Пол Клодел – дипломат, поет и драматург (брат на скулпторката Камий Клодел) и др.

Разочарован от Версайската система от мирни договори и твърд противник на болшеvizма, през ноември 1922 г. 28-годишният син на дипломат публикува своята статия „Предложение за създаване на Пан-Европа“. В нея той определя Първата световна война като гражданска война между европейските народи и ги призовава да сложат край на конфликтите помежду си и да започнат процес на обединение на Стария континент, от който обаче изключва Великобритания и Русия, наричайки ги квазиевропейски държави. Друг важен момент от неговите възгледи е необходимостта от сближаването между Франция и Германия, предпоставка за което вижда във въвеждането на републиканска форма на управление и в двете държави.²

Като анализира геополитическите последици от Голямата война и от последвалата я Парижка мирна конференция, Куденхофе-Калерги отчита, че с формирането на голям брой по-малки държави на континента Европа губи водещите си позиции в международните отношения и от субект се превръща в обект на световната политика – „отслабена, ранена, обедняваща, разочарована“.³ За да си върне континентът мястото на лидер, европейските народи трябва да загърбят мисленето с категории от миналите векове и да преодолеят противоречията си.

Поради големия интерес към публикацията роденият в Токио австрийски аристократ разширява своите тези и през пролетта на 1923 г. издава книгата „Пан-Европа“, която се превръща в своеобразна програма на паневропеизма. Именно в нея той подчертава, че ако европейските държави не се обединят в „политико-икономически съюз“, съществува опасност те да изгубят своята самостоятелност и да се превърнат в съставна част на САЩ или на Русия – тема, която е актуална и днес. Дори да не става дума за пряко присъединяване на територии, икономическата зависимост е предпоставка и за политическо подчинение. Куденхофе-Калерги вижда опасност Европа да се превърне в „икономическа колония“ на САЩ, тъй като стопанската раздробеност и

² Coudenhove-Kalergi, R.N. Pan-Europe. <https://archive.org/details/PanEuropaCoudenhoveKalergi> (accessed on January 22, 2026).

³ Coudenhove-Kalergi, R.N. Das Paneuropäische Manifest. *Edition Europa. Ausgewählte Dokumente zu den Verfassungsentwürfen von 1923 – 2000.* chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/http://vv.varzil.de/II-01.PDF (accessed on January 21, 2026).

конфликтите между европейските страни не им позволяват да бъдат конкурентноспособни на световния пазар. Не пренебрегва и заплахата от Русия, на която предрича по-бързо възстановяване от очакваното поради съществуващата в страната диктатура. Като трета и най-сериозна опасност за европейските държави той определя факта, че те всекидневно се готвят за нова война, след която, по негова преценка, дори победителите няма да могат да се възстановят.

Изход от тази ситуация той вижда в изграждането на обединена Европа, като процесът трябва да премине през следните етапи: 1) обединение на европейските държави в рамките на ОН след приемането на Германия в организацията; 2) сключване на юридически спогодби между европейските държави за мирно разрешаване на международните спорове и за ненарушимост на границите; създаване на отбранителен съюз за защита на общата източна граница; 4) създаване на митнически съюз чрез свикване на периодични икономически конференции на европейските държави.⁴

В изданието през 1924 г. „Паневропейски манифест“ Куденхофе-Калерги подчертава, че създаването на подобен митнически съюз е възможно единствено при преодоляване на конфликтите и осигуряването на продължителен мир в Европа, като изграждането на икономическа общност е най-надеждният път към постигането на политически съюз. Това негово схващане отново също намира потвърждение в развитието на интеграционните процеси след Втората световна война. Като главна цел на паневропейското движение той вижда създаването на федеративно образувание по примера на САЩ, като бъдещата федерация трябва да предостави максимална свобода на своите държави членки и всички техни езици трябва да бъдат равноправни, като английският следва да стане официален работен език, тъй като, от една страна, вече се е наложил в извъневропейския свят, а от друга, заема междинно място между германските и романските езици. Авторът подчертава, че изграждането на европейска федерация ще бъде продължителен процес, който задължително ще премине през фазата на конфедерацията. За да имат успех подобни усилия, той залага на широка пропаганда на идеите на паневропейците, които дават резултат, и към средата на 20-те години на миналия век движението увеличава своята популярност. Не случайно някои автори определят паневропейското движение като наднационална политическа партия.⁵

⁴ Coudenhove-Kalergi, R.N. Das Paneuropäische Manifest...

⁵ Кембаев, Ж.М. Концепция «Пан-Европы» Р. Куденхофе-Калерги как одна из важнейших стадий в становлении идеи европейского единства. История государства и права. 2010. № 22, с. 42.

Със същността на паневропеизма се запознава и българският интелектуалец проф. Иван Шишманов⁶ (1862 – 1928) по време на престоя си в германския град Фрайбург, където през зимния семестър на академичната 1923 – 1924 г. изнася цикъл лекции. Неговата дейност е добре проучена в българската наука, като безспорно най-добрият съвременен изследовател е Румяна Конева.⁷ Благодарение на нейните усилия, съвместно с колегите ѝ от университета „Алберт Лудвиг“, начело с Елизабет Шоре, са издирени и публикувани Фрайбургските лекции на проф. Шишманов, озаглавени „Славянски свят“.⁸ В тях той представя на своята аудитория (съставена не само от студенти, но и от учени и общественици⁹) историята на славяните, поставя тяхното културно минало на една плоскост с европейското, което е особено важно след края на Голямата война с цел преодоляване на наложените се във времето предразсъдъци.

Иван Шишманов и съпругата му Лидия – дъщеря на украинския философ, историк, фолклорист и борец за възраждането на Украйна Михайло Драгоманов, пристигат във

⁶ Иван Шишманов е български учен, университетски преподавател, политик и дипломат, роден в Свищов, в семейството на образован търговец. Завършва гимназия във Виена, а по-късно учи философия в Йена и Женева. През 1888 г. защитава докторат по философия в Лайпциг при германския психолог, физиолог и философ професор Вилхелм Вунд, след което се завръща в България. През 1889 година издава „Сборник за народни умотворения, наука и книжнина“, както и задълбочени изследвания върху проблеми на Българското възраждане. През 1903 г. става министър на народното просвещение, като по време на мандата му са изградени много училища (включително за незрящи деца във Варна), детски градини, читалища и библиотеки, а Висшето училище става университет. През 1905 г. е създаден Народният музей, а през 1907 г. отваря врати Народният театър. Голям брой български учени и хора на изкуството са изпратени на специализации в Западна Европа. Шишманов е първият български пълномощен министър, макар и само за една година (от 1 май 1918 до 30 април 1919 г.), в новообразуваната след Октомврийската революция Украинска народна република, просъществувала до 1921 г. Поради конфликт с управляващите земеделци в началото на 20-те години на миналия век той живее в Западна Европа и приема поканата на Фрайбургския университет за лекторат. След успеха на неговите лекции, в университета са положени основите на славистиката като университетска специалност, която съществува и до днес. Като привърженик на паневропеизма той създава секция на движението и в България. Умира внезапно в Осло на 22 юни 1928 г. по време на конгрес на ПЕН клубовете (клуб на поети, есеисти и новелисти).

⁷ Конева, Р. *Иван Шишманов и обединена Европа*. Издателство Гутенберг, София, 2011; Конева, Р. Проф. Иван Шишманов: Паневропа. – сп. *Българска мисъл* 1, 1927, 1-6. *Балкани*, 1, 2012, с. 103-107; Конева, Р. Ученият Иван Шишманов и Паневропейското движение в България. https://ebox.nbu.bg/profesorgenov/view_lesson.php?id=8 (accessed on January 27, 2026); Koneva, R. Paneuropa, the Balkans and Bulgaria. *Études SudEst Europ.*, LII, 1-4, p. 193-207, Bucarest, 2014. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://resee.acadsudest.ro/sites/default/files/sites/default/files/articole/2014_12_Koneva.pdf (accessed on January 22, 2026); Конева, Р. Европейският и паневропейският културен оптимизъм на Иван Шишманов. *Балканистичен форум*, год. 18, бр. 1/2/3, 2009, с. 288-307; Конева, Р. Първите мъже-европейци. Към историята на Паневропейското движение в България. Част I. *Балканистичен форум*, год. 19, бр. 2-3, 2010, с. 206-222. Конева, Р. Големият човешки замисъл „взаимност“ в българската култура и „взаимната взаимност“ в големия европейски замисъл на професор Иван Шишманов. *Балканистичен форум*, год. 21, бр. 1, 2012, с. 51-68.

⁸ Шишманов, Ив. *Славянски свят. Фрайбургски лекции 1923/1924 г.* Съст. Елизабет Шоре, Румяна Конева, Издателство на БАН „Марин Дринов“, София, 2024.

⁹ Във Фрайбург Иван Шишманов поддържа контакти с голям брой европейски учени, сред които са професорът по църковна история Хайнрих Финке, философът и основател на феноменологията Едмунд Хусерл, историкът Феликс Рахфал – ректор на университета във Фрайбург през учебната 1922 – 1923 година, класическият филолог Ото Имиш – ректор в периода 1924 – 1925 г. и др.

Фрайбург през лятото на 1921 г., след като професорът напуска създадената от самия него катедра по сравнително литературознание в Софийския университет поради несъгласие с политиката на земеделското правителство. Подобно на много други интелектуалци, които предпочитат да работят при по-добри условия в различни държави по света, той се превръща в „доброволен“ културен посланик на България.¹⁰ Шишманов е убеден, че само чрез силата на културата може да се постигне взаимно разбирателство и да се възстановят разрушените заради войната отношения между народите. Именно по тази причина, когато приема предложението да изнесе лекции в престижния южногермански университет, той се съгласява те да са посветени на славянската култура, променяйки първоначалното си намерение да говори по въпроси от областта на психологията (каквато е докторската му степен).

Още по време на първата му лекция, състояла се на 7 ноември 1923 г., проличава доброто познаване на идеите на Куденхофе-Калерги, които австрийският аристократ е изложил в „извънредно впечатляващата си книга Паневропа“. Българският професор посочва, че, подобно на редица географи, според автора, не съществува европейски континент, а само европейски полуостров на евразийския континент.¹¹ По-нататък в лекцията, запознавайки аудиторията със своето мнение за културната граница на Европа, Шишманов подчертава, че приема наименованието „евразийци“, но само в смисъла, който Куденхофе-Калерги му приписва, т.е. за обозначаването не само на всички руснаци, но и на всички славяни и въобще на всички европейци. Така според българския учен „ще отпадне вечният въпрос дали славяните са повече от азиатци, от турански произход, или европейци“.¹²

В своето изложение, защитавайки тезата си за равнопоставеността на славяните, Шишманов изказва мнението, че, за да живеят в разбирателство, народите трябва да се познават по-добре. Той се позовава на заключението на германския философ и психолог Рихард Мюлер-Фрайенфелс, според когото може би най-дълбоката причина за световната война е „погрешната взаимна преценка във всички посоки“ и прави извода, че една от поуките от нея е „неотменната необходимост народите да се познават по-добре помежду си и да опознаят по-добре себе си“.¹³

¹⁰ Шишманов, Иван. *Славянски свят...*, с. 13.

¹¹ Шишманов, Иван. *Славянски свят...*, с. 142-143.

¹² Шишманов, Иван. *Славянски свят...*, с. 146-147.

¹³ Цит. по: Шишманов, Иван. *Славянски свят...*, с. 151.

Подобни схващания са логични след катастрофата, предизвикана от най-големия въоръжен конфликт. Последиците от него далеч надхвърлят жертвите и разрушенията през военновременния период. Те водят до край на класическия либерализъм, до появата на нови, за съжаление недемократични, политически системи, до тежки икономически и социални кризи. Нека не забравяме каква е ситуацията в победена Германия по времето на престоя на Иван Шишманов във Фрайбург. Страната не просто губи войната, тя е поставена в международна изолация и е принудена да сключи изключително тежък мирен договор, съдържащ и морална присъда. Според т. нар. „член за вината“ (чл. 231 от Версайския договор) Германия (както и нейните съюзници) поема пълната отговорност за причиняването на загубите и щетите на страните победителки. Тази изключително унижителна клауза е не само основание за изискването на високи репарации и компенсации, но и подхранва реваншистки настроения. Започват да се създават крайнодесни формации, които допълнително дестабилизируют държавата. Разорената германска икономика и финансовата система колабират, след като страната изплаща първата вноска по репарациите и няма ресурси да погаси втората, което води до френско-белгийската окупация на Рурската област на 11 януари 1923 г. в нарушение на международните договорености. Пасивната съпротива на Берлин проваля намерението на Франция да взема въглищата, добивани в Рурския басейн, като компенсация за неизплатените репарации, но, от друга страна, води до хиперинфлация, белязала първата половина на 20-те години на XX век в Германия.

Иван Шишманов започва лекциите си в университета „Алберт Лудвиг“ в разгара на финансовата криза при продължаваща окупация на Рурската област и в условията на вътрешнополитическа нестабилност, израз на която е Биреният пуч в Мюнхен, организиран от националсоциалистите на 9 ноември 1923 г. (два дена след първата му лекция). Разположен в периферията на Германия, Фрайбург вероятно остава по-спокоен в сравнение с други части на страната поради отдалечеността му от Рур и от Мюнхен, както и от столицата Берлин, но цялостната стагнация е невъзможно да не се отразява и в този югозападен регион.¹⁴

Кризата, съчетана със здравословните проблеми на Шишманов (правят му операция на вените) и смяната на управляващите в София, може да са сред водещите причини за

¹⁴ За тежката финансова ситуация Ив. Шишманов споменава в писмо до Михаил Арнаудов по повод първоначалното му намерение да се премести от Фрайбург в Мюнхен – „Виждам се принуден да продължа занимаията си тук, докато марката подобри състоянието си и ми позволи да замина.“ Цит. по: Шишманов, Ив. *Славянски свят...*, с. 16.

решението му да се завърне в България, след като получава покана отново да заеме поста си на професор по сравнително литературознание в Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

Той се прибира в родината през февруари 1924 г. със затвърдени убеждения, че народите могат да превъзмогнат натрупаните исторически предразсъдъци чрез културно взаимно опознаване и взаимодействие. Затова е напълно обяснимо решението на министър-председателя Андрей Ляпчев, заел поста на 5 януари 1926 г., когато получава покана от Куденхофе-Калерги за изпращане на представител на първия Паневропейски конгрес. Премиерът препраща писмото на проф. Шишманов, след което той официално влиза в контакт със създателя на паневропейското движение.

Първият Паневропейски конгрес се провежда от 3 до 6 октомври 1926 г. във Виена и се превръща в мащабно събитие, което действително оставя следа в интелектуалния и политическия живот на междувоенна Европа и то не само заради това, че има 2000 участници от 24 държави. Инициативата на един човек се превръща в реална политическа възможност и паневропейското движение става авторитетна асоциация, като „паневропейската визия“ се превръща в синоним на политическото обединение на Европа.¹⁵

За значимостта на форума и за влиянието на самата идея е показателен съставът на ръководството на конгреса. Той доказва, че с идеята за бъдеща обединена Европа се ангажират утвърдени политици като белгийският министър Пол Дестре, Вацлав Шустер – чешки политик и Председател на Съвета на директорите на Общия чешки банков съюз в Прага, Паул Льебе – председател на парламента, Карел Пуста – бивш външен министър на Естония, Едуар Ерио – министър председател на Франция (1924 – 1925 г.), Никола Политис – гръцки дипломат и бивш външен министър (1917 – 1920 г.), Игнац Зайпел – австрийски политик, двукратен канцлер, Дьорд Лукач – унгарски философ, литературен историк, естет и бивш министър на културата, Иван Шишманов – български министър и дипломат, и не на последно място самият Куденхов-Калерги.

Като член на президиума проф. Шишманов участва в изготвянето на резолюции и определянето на бъдещи насоки и програми. В деня на откриването той държи реч¹⁶ и

¹⁵ Paneurope – the Parent Idea of a United Europe. <https://www.international-paneuropean-union.eu/index.php/en/pan-european-union/paneurope-the-parent-idea-of-a-united-europe> (accessed on January 27, 2026). Един от най-уважаваните за времето си европейски държавници, френският външен министър Аристид Бриан, става почетен президент на движението през 1927 г.

¹⁶ Пълният текст (на немски език) на речта на проф. Иван Шишманов при откриването на първия паневропейски конгрес във Виена е публикуван от Румяна Конева през 2010 г. в нейна статия в сп. „Балканистичен форум“. Конева, Р. Първите „мъже-европейци“..., с. 210-212.

председателства едно заседание в секцията „Политика и малцинства“. Според него, за да се предотврати опасността от бъдеща война, особено в Източна Европа, трябва да се гарантира закрила на малцинствата „чрез общ етикет на национална толерантност, една Магна Харта на всички европейски народи.“¹⁷ Шишманов категорично подкрепя тезата за принадлежността на балканските народи към европейската култура и изтъква важната функция на културата в мирно време. С характерното си красноречие той подчертава, че на европейците трябва да се подари камбана, възвестяваща мира, която „да носи името *Concordia* като в прекрасното стихотворение на Шилер“, която да обединява „всички европейски народи, без да прави разлика между майстори и чираци“.¹⁸

По време на Конгреса единодушно са приети две предложения на проф. Шишманов. Първото се отнася до организирането и утвърждаването на постоянен обмен на професори между европейските университети, което днес се реализира чрез програма „Еразъм +“. Второто е за създаването на Международен университет в Женева, в който да бъдат включени преподаватели от всички народности в Европа. Предлага и примерни теми, които да се преподават – Европейска древна и културна история; Етнография на Европа; Расови въпроси в светлината на европейската общност; Европейските езици; Сравнителна литературна история на европейските народи; Големи европейски умове; Европейските войни.

По време на форума са формулирани основните цели на Движението:

1. Паневропейското движение е безпартийно масово движение за обединение на Европа.
2. То има за цел да обедини всички европейски държави, които желаят това, в общ политически и икономически съюз, основан на равенство и мир.
3. Международната политическа програма на Паневропейското движение е приятелско взаимодействие с другите континенти в рамките на Обществото на народите.
4. Паневропейското движение ще се въздържа от всякаква намеса във вътрешните работи на други държави.
5. Паневропейският съюз е разделен на държави; всяка държава има свой независим комитет, който се самофинансира, а Централното бюро на Паневропейския съюз се намира във Виена.

¹⁷ Цит. по: Шишманов, Ив. *Славянски свят...*, с. 33.

¹⁸ Шишманов, Ив. *Славянски свят...*, с. 31. Иван Шишманов се позовава, а в края на речта си цитира стихотворението на Фридрих Шилер „Песен за камбаната“ (1799 г.).

6. Символът на Паневропейския съюз е червен кръст върху златно слънце.¹⁹

Наред с политическите искания паневропейците формулират и няколко икономически искания – постепенно премахване на вътрешноевропейските граници; изграждане на паневропейски митнически съюз, вътрешноевропейска свободна търговия; изграждане на единна икономика; включване на колониите от Западна Африка към европейските суровинни източници; тясно стопанско сътрудничество с СССР; съвместно изграждане на европейски транспортни връзки; приемане на единна европейска валута. Ясно доловимо е в колко голяма степен тези планове се възприемат от създателите на обединена Европа десетилетия по-късно.

След приключването на първия конгрес на Паневропейския съюз във Виена, идеята придобива още по-голяма популярност на континента.²⁰ Започват да се изграждат секции в отделните държави, като проф. Шишманов е основател и пръв председател на българската секция. Благодарение на активността на граф Куденхофе-Калерги и на подкрепата на авторитетни европейски политици, паневропейските теми влизат и в дневния ред на ОН. На 5 септември 1929 г. в реч пред Обществото на народите в Женева носителят на Нобелова награда за мир А. Бриан предлага създаването на федерация от европейски нации. През 1929 г. Куденхофе-Калерги предлага „Ода на радостта“ на Бетовен за химн на Европа, която по-късно е приета за химн на Европейския съюз.

Макар след идването на власт на националсоциалистите в Германия паневропеизмът да губи позиции, а самият Куденхофе-Калерги е принуден да емигрира след окупацията на Австрия през 1938 г., паневропейското движение има сериозен принос при изграждането на обединена Европа след края на Втората световна война. Голяма част от идеите на паневропейците са възприети и доразвити от пионерите на европейската интеграция и намират реализация, когато условията позволяват това. Днес Европейският съюз е политически и икономически съюз на 27 държави на Стария континент на основата на доброволна интеграция между национални държави в Европа. Съществува обща европейска валута, вътрешен пазар, който обхваща пространство без вътрешни граници, митнически съюз и т.н. Като прибавим идеята на Иван Шишманов за

¹⁹ Koneva, R. Pan-Europa, the Balkans ..., p. 198.

²⁰ Интерес към проблематиката проявява също външният министър на Германия Густав Шреземан, който няколко пъти кани Куденхофе-Калерги на срещи, за да дебатира върху икономическия аспект на обединението, въпреки че германецът се съмнява относно възможностите за политическа унификация вследствие на дългогодишния френско-германски конфликт. Кръстева, Д. „Паневропа“ – един проект за европейско обединение, роден от хаоса на Първата световна война. *Е-музеен вестник*, 2011, бр. 2 (10), година III. https://militarymuseum.bg/Pages/Vestnik/Vestnik_april-maj%202011/VoennaIstoria/text02.html (accessed on January 28, 2026).

академичен обмен и предложението на граф Куденхофе-Калерги за химн на Европа, може да се направи основателното заключение, че идеите на паневропеизма имат сериозно влияние при изграждането на обединена Европа през втората половина на XX и началото на XXI век.

Библиография:

1. Кембаев, Ж.М. Концепция «Пан-Европы» Р. Куденхове-Калерги как одна из важнейших стадий в становлении идеи европейского единства. *История государства и права*. 2010. № 22, с. 38-42.
2. Конева, Р. *Иван Шишманов и обединена Европа*. Издателство Гутенберг, София, 2011.
3. Конева, Р. Проф. Иван Шишманов: Паневропа. – сп. Българска мисъл 1, 1927, 1-6. *Балкани*, 1, 2012, с. 103-107.
4. Конева, Р. Ученият Иван Шишманов и Паневропейското движение в България. https://ebox.nbu.bg/profesor/genov/view_lesson.php?id=8 (accessed on January 27, 2026).
5. Конева, Р. Европейският и паневропейският културен оптимизъм на Иван Шишманов. *Балканистичен форум*, год. 18, бр. 1/2/3, 2009, с. 288-307.
6. Конева, Р. Първите мъже-европейци. Към историята на Паневропейското движение в България. Част I. *Балканистичен форум*, год. 19, бр. 2-3, 2010, с. 206-222.
7. Конева, Р. Големият човешки замисъл „взаимност“ в българската култура и „взаимната взаимност“ в големия европейски замисъл на професор Иван Шишманов. *Балканистичен форум*, год. 21, бр. 1, 2012, с. 51-68.
8. Кръстева, Д. „Паневропа“ – един проект за европейско обединение, роден от хаоса на Първата световна война. *Е-музеен вестник*, 2011, бр. 2 (10), година III. https://militarymuseum.bg/Pages/Vestnik/Vestnik_april-maj%202011/VoennaIstoria/text02.html (accessed on January 28, 2026).
9. Шишманов, Ив. *Славянски свят. Фрайбургски лекции 1923/1924 г.* Съст. Елизабет Шоре, Румяна Конева, Издателство на БАН „Марин Дринов“, София, 2024.
10. Coudenhove-Kalergi, R.N. Das Paneuropäische Manifest. *Edition Europa. Ausgewählte Dokumente zu den Verfassungsentwürfen von 1923 – 2000*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://vv.varzil.de/II-01.PDF (accessed on January 21, 2026).
11. Coudenhove-Kalergi, R.N. *Pan-Europe*. <https://archive.org/details/PanEuropaCoudenhoveKalergi> (accessed on January 22, 2026).
12. Koneva, R. Pan-Europa, the Balkans and Bulgaria. *Revue des Études Sud-Est Européennes*. 2014/12, p. 193-207.
13. Paneurope – the Parent Idea of a United Europe. <https://www.international-paneuropean-union.eu/index.php/en/pan-european-union/paneurope-the-parent-idea-of-a-united-europe> (accessed on January 27, 2026).

NAVIGATING GLOBAL TRANSFORMATIONS: TURKEY-EU RELATIONS UNDER THE JUSTICE AND DEVELOPMENT PARTY AND THE ASSESSMENT OF GEOPOLITICAL POSITIONING AND NORMATIVE ALIGNMENT

Taner Karakuzu, PhD Student, South-West University “Neofit Rilski”, E-mail:

tanerkarakuzu@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2487-8964,

İlker Limon, PhD, Trakya University, Uzunkopru Vocational School, E-mail:

ilkerlimon@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8668-6733

Abstract: This study rigorously analyzes the trajectory of Turkey's European Union accession process since the Justice and Development Party (AKP) assumed power in 2002. The research posits that this period is characterized by a significant evolution in Turkey-EU relations, driven by shifts in global power dynamics, Turkey's increasingly assertive regional posture, and a growing divergence in strategic priorities with Western partners. This evolution marks a departure from the initial membership-oriented momentum towards a more complex, multi-layered strategic partnership paradigm. This new framework presents both novel avenues for cooperation and the potential for profound cleavages. The analysis employs a robust methodological framework, treating key factors such as the AKP's early reform initiatives, inherent structural challenges within the accession negotiations, global systemic transformations, and Turkey's geopolitical re-orientation as independent variables. It simultaneously scrutinizes the resulting shifts in Turkey's political discourse on EU membership, changes in the level of economic integration, and the dynamics of diplomatic engagement as dependent variables. The overarching aim is to contribute a nuanced, objective academic assessment of the intricate nature of Turkey-EU relations during this era, thereby illuminating potential future trajectories for this critical relationship.

Keywords: Turkey-EU Relations, Justice and Development Party (AKP), Geopolitics, Global Transformations, Normative Alignment

НАВИГИРАНЕ НА ГЛОБАЛНИТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ: ОТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ ТУРЦИЯ И ЕС ПРИ ПАРТИЯТА НА СПРАВЕДЛИВОСТТА И РАЗВИТИЕТО И ОЦЕНКА НА ГЕОПОЛИТИЧЕСКОТО ПОЗИЦИОНИРАНЕ И НОРМАТИВНОТО СЪОТВЕТСТВИЕ

Танер Каракузу, докторант, Югозападен университет „Неофит Рилски“,

имейл: tanerkarakuzu@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2487-8964

Илкер Лимон, д-р, Тракийски университет, Професионално училище – Узункьопру,

имейл: ilkerlimon@trakya.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8668-6733

Резюме: Това изследване анализира траекторията на процеса на присъединяване на Турция към Европейския съюз след идването на власт на Партията на справедливостта и развитието (ПСР) през 2002 г. Авторът приема, че този период се характеризира със значителна еволюция в отношенията между Турция и ЕС, обусловена от промените в глобалната динамика на силите, засилващата се регионална роля на Турция и постепенното разминаване в стратегическите приоритети със западните партньори. Тази трансформация води от първоначалната ориентация към членство към по-сложна и многопластова парадигма на стратегическо партньорство, която

едновременно открива нови възможности за сътрудничество и носи потенциал за задълбочаване на различията. Анализът се основава на ясна методологична рамка, като разглежда като независими променливи ранните реформи на ПСР, структурните предизвикателства в преговорния процес, глобалните системни трансформации и геополитическата преориентация на Турция. Като зависими променливи се изследват промените в политическия дискурс относно членството в ЕС, степента на икономическа интеграция и динамиката на дипломатическите отношения. Целта е да се предложи балансирана и обективна академична оценка на сложния характер на отношенията между Турция и ЕС и да се очертаят възможните бъдещи сценарии за тяхното развитие.

Ключови думи: *Отношения между Турция и ЕС, Партия на справедливостта и развитието (ПСР), геополитика, глобални трансформации, нормативно съгласуване*

Introduction: The Multifaceted Dynamics of Turkey-EU Relations

This article aims to academically examine the complex and multifaceted evolution of Turkey-European Union (EU) relations since the Justice and Development Party (AKP) came to power in 2002. Within the context of profound transformations in the global system, geopolitical realignments, and shifting dynamics of normative alignment, the analysis will explore how Turkey's trajectory has diverged from its initial EU membership objective towards a complex, multi-layered strategic partnership paradigm. The study will meticulously analyze the fundamental domestic and foreign policy imperatives that have shaped this transformation, offering analytical conclusions regarding the future contours of Turkey-EU relations.

The central research question guiding this inquiry is how Turkey's EU accession process under AKP governance has evolved in response to shifts in global power dynamics, structural transformations within the international system, and potential recalibrations in Turkey's geopolitical positioning. Furthermore, it investigates which core domestic and foreign policy imperatives have driven this evolution and what analytical implications this process holds for the future trajectory of Turkey-EU relations. The core premise is that while Turkey-EU relations initially gained momentum with a clear membership objective during the AKP era, they have progressively deviated from this ideal, influenced by fluctuations in global power balances, fundamental restructurings in the international system, Turkey's increasing regional assertiveness, and the divergence of strategic priorities with the West, thereby evolving towards a complex, multi-layered strategic partnership paradigm.

The focus of this study extends beyond merely examining Turkey-EU relations within a bilateral framework; it also encompasses the decisive impacts of global transformations and geopolitical realignments. While traditional EU integration approaches often concentrate on the candidate country's internal reforms or the EU's enlargement conditions, this analysis

underscores the necessity of a deeper examination into how global power dynamics and geopolitical positioning have fundamentally altered the course of these relations. This expanded perspective ensures that the article transcends a simple "accession process" evaluation, transforming into a comprehensive "geopolitical interaction" analysis. This highlights the significance of external, macro-level changes that directly influence Turkey's domestic policy choices and the EU's enlargement policies.

Foundations of Turkey-EEC/EU Relations (1959–2002)

Turkey's endeavors towards integration with Europe predate the establishment of the Republic, tracing back to the Westernization and modernization movements during the late Ottoman Empire¹. The modern Republic of Turkey sustained this Western orientation, aiming to achieve the level of contemporary civilizations by closely monitoring developments in the international conjuncture². In line with this objective, Turkey joined NATO in 1952 and applied for association with the European Economic Community (EEC), established in 1958, on July 31, 1959³. This application was famously described by the then Prime Minister Adnan Menderes as “Turkey's first step towards Europe”⁴.

Following the EEC Council of Ministers' acceptance of Turkey's application, negotiations commenced, culminating in the signing of the “Agreement Creating an Association between the Republic of Turkey and the European Economic Community” (the Ankara Agreement) on September 12, 1963⁵. This agreement, which entered into force on December 1, 1964, established the legal foundation for the relationship between Turkey and the EU⁶. Article 28 of the Ankara Agreement explicitly stated Turkey's full membership as the ultimate goal, stipulating that “The entry into force of this Agreement⁷ will give rise to the possibility of

¹ Core.ac.uk, "EU Discourse on Turkey Accession Evolution Academic", 2004, <https://core.ac.uk/download/pdf/46721830.pdf> (accessed on February 02, 2025).

² T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “History of Türkiye-EU Relations”, 2024, Retrieved from https://www.ab.gov.tr/111_en.html, (accessed on February 02, 2025).

³ Ibid; Yüşen, N., "AK Parti Dönemi Türkiye-AB İlişkileri: Normativizm Perspektifinden Bir Değerlendirme", 2024, Akademi.org.tr, (accessed on February 03, 2025).; Bayraklı, E., "AK Parti Döneminde Türkiye-AB İlişkilerinin Değişen Dinamikleri (2002-2018)", ResearchGate, 2019.

⁴ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.

⁵ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.; Özer, Y., "Türkiye-AB İlişkilerinde Kırılma Noktası: AK Parti Döneminde Yaşanan Gelişmeler ve Güncel Durum", Marmara University, 2023.; Turhan, E., Wessels, W., Müftüler-Baç, M., "Germany, France, and Turkey: A New Triangle of Powers?", Taylor & Francis Online, 2025.; Yüşen, N., Ibid.

⁶ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.

⁷ https://www.mfa.gov.tr/a-strategy-for-developing-relations-between-turkey-and-the-european-union_br_proposals-of-turkey_br_july-17_-1998_br_en.mfa, (accessed on February 05, 2025).

Turkey's accession to the Community”⁸. The Agreement envisioned a three-stage process for Turkey's integration into the EEC: a preparatory, a transitional, and a final period⁹.

The preparatory period concluded with the entry into force of the Additional Protocol on November 13, 1970, in 1973, which set the conditions for the transitional period. This phase foresaw the free movement of industrial and agricultural products, as well as persons. From 1971 onwards, the EEC, within the framework of the Additional Protocol, abolished tariff and quantitative restrictions on its imports from Turkey. In return, Turkey was expected to gradually abolish tariffs for EEC industrial products. This process established a 22-year timetable for the creation of a Customs Union¹⁰. However, from the early 1970s to the second half of the 1980s, Turkey-EU relations experienced an unstable course due to political and economic reasons. Notably, relations were formally suspended following the military coup of September 12, 1980¹¹.

Turkey submitted a full membership application to the EEC in 1987, but this application was rejected in 1989¹². Nevertheless, in 1990, the “Turkey package” was adopted, aiming to strengthen relations through the Customs Union¹³. In 1995, the Turkey-EU Association Council finalized the Customs Union agreement¹⁴. However, the 1997 Luxembourg Summit, which excluded Turkey from the list of candidate countries, caused significant disappointment¹⁵. This exclusion intensified suspicions in Turkey regarding the EU's sincerity¹⁶. Despite this, Turkey was officially granted candidate status at the 1999 Helsinki Summit¹⁷. During this period,

⁸ Özer, Y., Ibid.; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.

⁹ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Bilge, S., "The Parameters of Turkey's Foreign Policy Under the AKP Governments", UNISCI, 2010.; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.

¹² Müftüler-Baç, M., McLaren, L. M., "European Union Policy Changed Considerably Towards Turkey Between 1997 and 1999", *Journal of European Integration*, 25(1), 17–32, 2003.

¹³ Bilge, S., Ibid.

¹⁴ European External Action Service, "European Union and Turkey", 2024, https://www.eeas.europa.eu/turkey/european-union-and-turkey_en?s=230 (accessed on February 05, 2025).; Bilge, S., Ibid.; Yılmaz, K., "The EU–Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet not the Best Alternative", *South European Society & Politics*, 16(2), 235–249, 2010.; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum”, 2024, Retrieved from https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-durum_65.html, (accessed on February 05, 2025).

¹⁵ European External Action Service, 2024. Ibid.; Bilge, S., Ibid.; Müftüler-Baç, M., McLaren, L. M., Ibid.; Real Instituto Elcano, "The EU's Progress Report on Turkey's Accession: Sluggish Steps Forward", 2009, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eus-progress-report-on-turkeys-accession-sluggish-steps-forward-ari/> (accessed on February 05, 2025).

¹⁶ Bilge, S., Ibid.

¹⁷ AIES, "Turkey's Accession to the EU: A New Impetus for Reforms?", 2005.; European Commission, "Türkiye 2022 Report", 2022, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/64ba2778-89ca-464c-bd26-2ad03ca0b6e2_en?filename=C_2023_8653_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3138269.PDF&prefLang=cs (accessed on February 05, 2025).; European External Action Service, Ibid.; European Parliamentary Research Service, "Future EU-Turkey relations", 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI\(2018\)628290_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI(2018)628290_EN.pdf) (accessed on February 05, 2025).; Bilge, S., Ibid.; Müftüler-Baç, M., McLaren, L. M., Ibid.;

Turkey undertook significant steps in areas such as democratization, human rights, minority rights, and judicial reform¹⁸.

The deep-rooted history of Turkey-EU relations and the explicit “full membership” objective articulated in the 1963 Ankara Agreement¹⁹ underscore that the trajectory during the AKP era is not merely a simple beginning but rather a transformation of a long-standing process. This profound historical foundation positions the evolution of relations during the AKP period as a fundamental shift in a long-held national orientation, emphasizing that the subsequent “deviation” is not merely a slowdown but a change in the very nature of the relationship.

The military coups experienced in the pre-AKP era (Bilge, 2010; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024a) and the ascent to power of the religiously educated AKP leadership, perceived as less Western-oriented²⁰, highlight the fundamental tension between Turkey's internal political struggles (military tutelage, secular-religious polarization) and its Western orientation. This suggests that the AKP's initial efforts towards EU alignment were not solely driven by an ideological commitment but rather served as a pragmatic tool for internal political consolidation. In a country with a history of military interventions and a strong secular establishment wary of religious parties, robust public support for EU-compliant reforms allowed the AKP to present itself as a democratic and modernizing force, thereby gaining legitimacy in its conflicts with the old order²¹. This indicates that normative alignment was initially viewed more as a means than an end, laying the groundwork for the subsequent transformation.

Yüşen, N., Ibid.; Öniş, Z., Yılmaz, Ş., "Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era", *Turkish Studies*, 10(1), 7–24, 2009.

¹⁸ Bilge, S., Ibid.; Öniş, Z., Yılmaz, Ş., Ibid.; Yüşen, N., Ibid.

¹⁹ Özer, Y., Ibid.; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. Ibid.

²⁰ Heinrich Böll Foundation, "Turkey-EU Relations: Past, Present and Future", 2017, <https://eu.boell.org/en/2017/05/02/turkey-eu-relations-past-present-and-future> (accessed on February 07, 2025).

²¹ Ideas.repec.org, "The Shifting Drivers of the AKP's EU Policy", 2010, <https://ideas.repec.org/p/erp/kfgxxx/p0014.html> (accessed on February 07, 2025).

Table 1: Key Milestones in Turkey-EU Relations (1959-2025)

Year	Event	Description	Sources*
1959	Association Application	Turkey applied for association with the European Economic Community (EEC).	(Heinrich Böll Foundation, 2017; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024a; Yüßen, 2024)
1963	Ankara Agreement	An Association Agreement was signed between Turkey and the EEC, explicitly setting full membership as the ultimate goal.	(Özer, 2023; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024a; Turhan et al., 2025; Yüßen, 2024)
1970/ 1973	Additional Protocol	Transitional period conditions were set, and a 22-year timetable for the Customs Union was envisioned.	(T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024a)
1980	Military Coup	Relations were formally suspended due to political and economic reasons.	(Bilge, 2010; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024a)
1987	Full Membership Application	Turkey applied for full membership to the EEC.	(Müftüler-Baç & McLaren, 2003; Real Instituto Elcano, 2009)
1995	Customs Union	The Turkey-EU Association Council completed the Customs Union agreement.	(European External Action Service, 2024; Bilge, 2010; Yılmaz, 2010; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024b)
1997	Luxembourg Summit	Turkey was not included in the list of candidate countries, leading to tensions in relations.	(European External Action Service, 2024; Bilge, 2010; Müftüler-Baç & McLaren, 2003; Real Instituto Elcano, 2009)
1999	Helsinki Summit	Turkey was officially recognized as a candidate country.	(AIES, 2005; European Commission, 2022; European External Action Service, 2024; European Parliamentary Research Service, 2018; Bilge, 2010; Müftüler-Baç & McLaren, 2003; Öniş & Yılmaz, 2009; Yüßen, 2024)
2002	AKP Comes to Power	The Justice and Development Party came to power, accelerating the reform process with the aim of EU membership.	(Al Qutbah, 2024; Bayrakli, 2019; Bilkent University, n.d.; European Parliament, 2023; Heinrich Böll Foundation, 2017; Ideas.repec.org, 2010; Duran, 2013; MIT Economics, 2015; SETAV, 2023; Wilson Center, 2017)
2004	Decision on Negotiations	The European Council decided that accession negotiations with Turkey could begin in October 2005.	(AIES, 2005; European Commission, 2022; European Parliamentary Research Service, 2008; European Parliamentary Research Service, 2018; Özer, 2023; Wilson Center, 2017)
2005	Accession Negotiations Begin	Turkey's EU accession negotiations officially commenced.	(Al Qutbah, 2024; Aspenia Online, 2025; Bayrakli, 2019; European Commission, 2022; European External Action Service, 2024; European Parliament, 2022; European Papers, 2017; European Parliamentary Research Service, 2008; European

			Parliamentary Research Service, 2018; FEUTURE Project, 2018; Bilge, 2010; Özer, 2023; Öniş & Yılmaz, 2009; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024b; Turhan et al., 2025; Wilson Center, 2017)
2006	Negotiations Stalled	8 chapters were frozen due to Turkey's refusal to apply the Additional Protocol to Cyprus.	(Al Qutbah, 2024; European Commission, 2022; European Parliamentary Research Service, 2008; Wilson Center, 2017)
2016	EU-Turkey Refugee Statement	Signed to curb irregular migration and provide support for Syrian refugees.	(CAJTS, 2024; D-nb.info, 2022; European Commission, 2016; European Parliament, 2022; European Papers, 2017; Eurekalert, 2023; Bilge, 2010; Ismayilzada, 2022; Rumelili & Strömbom, 2016; Swarthmore College, 2017; Taylor & Francis Online, 2021; Şanlıer, 2024)
2018	Accession Negotiations De Facto Frozen	Accession negotiations effectively came to a standstill due to democratic backsliding and rule of law concerns.	(Aspenia Online, 2025; Bayrakli, 2019; European Parliament, 2022; European Parliamentary Research Service, 2018; European Papers, 2017; FEUTURE Project, 2018; GIS Reports Online, 2023)

Source*: This table was produced by the authors, drawing from a variety of sources in order to compile a comprehensive body of knowledge relevant to its subject.

Table 1 provides a chronological overview of the long and often turbulent trajectory of Turkey-EU relations from 1959 to the present. It highlights foundational steps such as the Ankara Agreement in 1963, which explicitly set full membership as the ultimate goal²². However, the table also illustrates periods of strain, exemplified by domestic political events like the 1980 military coup²³ and the EU's own hesitations in its enlargement policy, such as Turkey's exclusion from the candidate list at the 1997 Luxembourg Summit²⁴. The AKP's ascent to power in 2002 initiated a new phase of accelerated reforms, leading to the formal commencement of accession negotiations in 2005²⁵. Yet, this momentum was short-lived, with the freezing of 8 chapters in 2006 due to the Cyprus issue²⁶ and the de facto freezing of negotiations from 2018 onwards, primarily due to democratic backsliding²⁷. This clearly indicates a shift away from the full membership objective towards a more transactional

²² Özer, Y., Ibid.; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.

²³ Bilge, S., Ibid.; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, Ibid.

²⁴ European External Action Service, Ibid.; Müftüler-Baç, M., McLaren, L. M., Ibid.

²⁵ Al Qutbah, S., "Looking at Turkish Foreign Policy Under the AKP Rule", Trends Research & Advisory, 2024.; Wilson Center, "The Shifting Drivers of the AKP's EU Policy", 2017, <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-shifting-drivers-the-akps-eu-policy> (accessed on February 07, 2025).

²⁶ Ibid.

²⁷ European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0247_EN.html (accessed on February 07, 2025).; Aspenia Online, "EU and Turkey: A Relationship in Search of New Pillars", 2025.

relationship, as evidenced by crisis-driven collaborations like the 2016 EU-Turkey Refugee Statement²⁸.

The Initial Phase of Relations During the AKP Era: Reform and Accession Momentum (2002–2007)

Upon its single-party victory in 2002, the Justice and Development Party (AKP) adopted EU membership as a cornerstone of its foreign policy agenda²⁹. This objective served as a crucial pillar of the party's political program, which the AKP strategically leveraged to advance democratic reforms, bolster Turkey's economic and international standing, and consolidate its own political power³⁰. Notably, given the AKP's religiously oriented background, the EU accession process functioned as a vital “buffer”, enabling the party to overcome the distrust of secular segments and to position itself as “democratic reformers” rather than “Islamist zealots”³¹.

The AKP's initial reform agenda was remarkably comprehensive. The party enacted legislative changes aimed at improving human rights, establishing a zero-tolerance policy against torture, expanding freedoms of expression and the press, strengthening freedoms of association and assembly, broadening cultural rights, reinforcing gender equality, and consolidating democracy³². These reforms were accelerated through the enactment of six additional legislative harmonization packages between 2002 and 2006³³. These concerted efforts laid the groundwork for the European Council's decision in 2004 to commence accession negotiations with Turkey in October 2005³⁴.

The formal commencement of Turkey's EU accession negotiations on October 3, 2005, was a direct consequence of these reform efforts³⁵. Concurrently, the “Negotiating Framework Document,” outlining the procedures and principles of the negotiations, was adopted³⁶. The

²⁸ European Commission, "Fourth Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0792> (accessed on February 07, 2025); Ismayilzada, T., "The European Union's Cooperation With Third Countries: Turkey And Libya", *Jurnal Kajian Pemerintah*, 8(2), 65–75, 2022.

²⁹ Al Qutbah, S., *Ibid*; Wilson Center, *Ibid*.

³⁰ *Ibid*.; European Parliament, *Ibid*.

³¹ Ideas.repec.org, *Ibid*.; Wilson Center, *Ibid*.

³² AIES, *Ibid*.; CAJTS, "Analyzing the Copenhagen Criteria and Reforms in the Context of Turkey's Aspiration for EU Membership", 2024, <https://cajts.ablaikhan.kz/index.php/j1/article/download/453/295> (accessed on February 07, 2025); European Parliamentary Research Service, *Ibid*.; Wilson Center, *Ibid*.

³³ Wilson Center, *Ibid*.

³⁴ AIES, *Ibid*.; European Commission, "Türkiye 2022 Report", *Ibid*.; Özer, Y.; Wilson Center, *Ibid*.

³⁵ Al Qutbah, S., *Ibid*.; European Commission, "Türkiye 2022 Report", *Ibid*.; European External Action Service, "European Union and Turkey", *Ibid*.; Wilson Center, *Ibid*.

³⁶ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum”, 2024, Retrieved from https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-durum_65.html, (accessed on February 05, 2025).

initial phase of negotiations, known as screening meetings, took place between 2005 and 2006, with Chapter 25 (Science and Research) being opened and provisionally closed on the very first day³⁷.

This period also coincided with a significant phase of economic growth and productivity enhancement for the Turkish economy³⁸. The Customs Union and the EU accession process bolstered Turkey's competitiveness in the global economy and attracted substantial foreign direct investment (FDI)³⁹. Notably, approximately half of the per capita GDP growth between 2002 and 2006 was attributable to an increase in total factor productivity (TFP)⁴⁰.

Upon the AKP's assumption of power, Turkey was grappling with the severe repercussions of the 2000-2001 economic crises⁴¹. These crises compelled Turkey to undertake comprehensive economic reforms and spurred the Turkish populace to seek political change and a stronger commitment to EU membership⁴². Public support for EU membership surged from 65% in 2002 to 67% in 2003 and further to 71% in 2004, driven by the AKP's reform efforts⁴³. This high level of public support proved to be a critical factor in the AKP's ability to advance its reform agenda. This popular backing provided the party with the political capital necessary to overcome the entrenched secular-military opposition, indicating that public opinion played a more significant role than anticipated in the early Europeanization process⁴⁴.

The AKP's foreign policy objectives also served as a significant driving force behind its EU strategy. The party aimed to expand Turkey's role as a regional leader and a pivotal international actor, viewing EU membership as a supportive element for these ambitions⁴⁵. This period, often referred to as a "golden era"⁴⁶, was characterized by a convergence of mutual interests between the party's internal political consolidation needs (weakening military tutelage,

³⁷ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum", Ibid.; European Commission, "Türkiye 2022 Report", Ibid.

³⁸ MIT Economics, "The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015", 2015, <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/The%20Ups%20and%20Downs%20of%20Turkish%20Growth%2C%202002-2015%20-%20P.pdf> (accessed on February 07, 2025).

³⁹ MIT Economics, Ibid.; Yılmaz, K., Ibid.; SWP Berlin, "Turkey's Economic Ties with the EU: Implications for the Future", 2024, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024C40/> (accessed on February 07, 2025); Wilson Center, Ibid.

⁴⁰ MIT Economics, Ibid.

⁴¹ Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Foreign Policy and EU Relations Academic", 2016, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/255958> (accessed on February 07, 2025); Wilson Center, Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Wilson Center, Ibid.

⁴⁴ Ideas.repec.org, Ibid.; Wilson Center, Ibid.

⁴⁵ Al Qutbah, S., Ibid.; MERIP, "The AKP's Foreign Policy as Populist Governance", 2018, <https://merip.org/2018/12/the-akps-foreign-policy-as-populist-governance/> (accessed on February 07, 2025); Wilson Center, Ibid.

⁴⁶ Al Qutbah, S., Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye" Ibid.

appealing to pro-EU voters) and the EU's perception of Turkey as a promising candidate embracing democratic values⁴⁷. This synergy catalyzed rapid progress. The EU accession process appears to have been instrumental for the AKP, serving as a tool to solidify its legitimacy and undermine domestic rivals⁴⁸. This implies that the EU relationship contributed to the improvement of Turkey's institutional structure and rapid economic growth, thereby creating a beneficial cycle for both parties⁴⁹. The AKP's pro-EU stance was rooted more in pragmatism than ideology, leveraging external conditionality for internal political gains. This instrumentalization laid the groundwork for a potential shift in adherence to EU norms, contingent on their continued domestic political utility.

Transformation and Divergence: From Membership Objective to Strategic Partnership (2007–2025)

Shortly after the commencement of accession negotiations in 2005, the AKP's commitment to the EU membership objective began to wane⁵⁰. During this period, significant internal shifts occurred within the party, as then-Prime Minister and later President Recep Tayyip Erdoğan systematically purged internal rivals and began to reverse earlier reforms through constitutional amendments, coupled with allegations of nepotism and corruption⁵¹. This process marked a departure from the party's initial “reformist” image⁵².

These domestic policy changes manifested in an increasing tendency towards the Islamization of society and the promotion of neo-Ottoman propaganda through educational and social engineering programs⁵³. Restrictions on judicial independence, freedom of expression, press freedom, and civil society progressively intensified⁵⁴. Particularly with the transition to a

⁴⁷ Al Qutbah, S., Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye" Ibid.; Wilson Center, Ibid.

⁴⁸ Ideas.repec.org, Ibid.

⁴⁹ MIT Economics, Ibid.

⁵⁰ Wilson Center, Ibid.

⁵¹ Bilkent University, "Turkey EU Accession Prospects Future Academic", n.d., <https://repository.bilkent.edu.tr/items/dbb8a392-f653-41a9-a1fd-b38c5a854988> (accessed on February 09, 2025).; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye" Ibid.; Özkan, A., "The Justice and Development Party (AKP) came to power in 2002 with the promise of reforms to further democratic consolidation in Turkey", Taylor & Francis Online, 2023.

⁵² Bilkent University, Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye" Ibid.

⁵³ European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye" Ibid.; Özkan, A., Ibid.; Duran, B., "Understanding the AK Party's Identity Politics: A Civilizational Discourse and Its Limitations", *Insight Turkey*, 15(1), 91–109, 2013.

⁵⁴ European Commission, "Turkey 2020 Report", 2020, https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf (accessed on February 09, 2025).; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye" Ibid.; CAJTS, "Analyzing the Copenhagen Criteria and Reforms in the Context of Turkey's Aspiration for EU Membership", 2024,

presidential system in 2018, the separation of powers among the executive, legislative, and judiciary weakened, checks and balances became insufficient, and democratic accountability was largely confined to elections⁵⁵. This institutional transformation deepened Turkey's divergence from fundamental EU democratic norms.

The diminishing support for Turkey among EU member states, statements indicating the open-ended nature of negotiations, and the freezing of 8 chapters due to the Cyprus issue in 2006, contributed to a rise in Euroscepticism among Turks⁵⁶. The EU's internal "enlargement fatigue"⁵⁷ and the perception of "double standards" towards Turkey⁵⁸ further deepened suspicions in Turkey regarding the EU's sincerity⁵⁹. This situation, in turn, undermined confidence in the feasibility of reforms⁶⁰.

Orientalist narratives portraying Turkey as an "outsider" and concepts such as "privileged partnership" or "absorption capacity" exacerbated the structural impediments to full membership. This discourse led to Turkey being perceived as a "cultural and political challenge" to European unity, reflecting an exclusionary European identity that prioritized ethno-religious homogeneity over pluralism⁶¹.

The 2008 global financial crisis exacerbated economic challenges in many EU member states, consequently impacting the EU's enlargement capacity. This crisis compelled Turkey to diversify its export, import, and financial flows⁶². In the post-crisis period, Turkey's economic dependence on the EU diminished, while the number of countries to which it exported significantly increased from 69 in 2003 to 108 in 2022⁶³. This economic imperative provided a

<https://cajts.ablaikhan.kz/index.php/j1/article/download/453/295> (accessed on February 07, 2025).; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA\(2022\)653662_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA(2022)653662_EN.pdf) (accessed on February 09, 2025).; Real Instituto Elcano, "The EU's Progress Report on Turkey's Accession: Stalling Reform", 2008, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eus-progress-report-on-turkeys-accession-stalling-reform-ari/> (accessed on February 09, 2025).

⁵⁵ European Commission, "Turkey 2020 Report", Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership". Ibid.

⁵⁶ Al Qutbah, S., Ibid.; European Commission, "Türkiye 2022 Report", Ibid.; Wilson Center, Ibid.

⁵⁷ Dergipark, "AB Genişleme Politikası Türkiye'ye Yönelik Evrimi Akademik", n.d., <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/146008> (accessed on February 09, 2025).; GIS Reports Online, "Turkey-EU relations: A transactional future", 2023, <https://www.gisreportsonline.com/r/turkey-eu-transactional/>, (accessed on February 09, 2025).

⁵⁸ Rumelili, B., Strömbom, L., "How Turks and Europeans perceived each other in cultural and identity terms throughout history", *Open Research Europe*, 3(120), 2024.; Bilge, S., Ibid.; Yüşen, N., Ibid.

⁵⁹ Bilge, S., Ibid.; Yüşen, N., Ibid.

⁶⁰ Bilge, S., Ibid.

⁶¹ Bilge, S., Ibid.

⁶² Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Foreign Policy and EU Relations Academic", Ibid.; Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Exports to the EU", 2013, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/302953> (accessed on February 09, 2025).

⁶³ SWP Berlin, Ibid.

driving force for Turkey's pivot towards non-Western actors, complementing the pull factors of regional ambitions and ideological shifts.

Turkey's foreign policy has witnessed a discernible "axis shift" away from the West (EU and USA) towards Eurasia⁶⁴, accompanied by increasing regional assertiveness⁶⁵. This indicates an evolution in the AKP's foreign policy framework from "liberal internationalism" (2002–2007) to "civilizational expansionism" (2008–2014), and subsequently to "nationalist expansionism" coupled with "anti-Westernism"⁶⁶. This transformation reflects a deeper ideological recalibration within the AKP, transitioning from pragmatic Europeanization⁶⁷ to a more assertive, populist, and increasingly anti-Western stance⁶⁸. This shift has been further exacerbated by the EU's perceived "double standards"⁶⁹ and "enlargement fatigue"⁷⁰.

The intensification of great power competition within the global system has prompted "middle powers" like Turkey⁷¹ to seek advantages⁷². The "geopoliticization" of the EU's enlargement policy since the late 2010s, while initially revitalizing discussions concerning the Western Balkans, Ukraine, and Moldova, has largely excluded Turkey from these deliberations. This suggests that the EU has deliberately "othered" Turkey⁷³ based on perceived security threats and foreign policy divergences⁷⁴. This points to a deeper, identity-based dimension of exclusion. If enlargement is now driven by geopolitical and security concerns, Turkey's

⁶⁴ Akkoyunlu, K., "The Five Phases of Turkey's Foreign Policy Under the AKP", *Social Research*, 88(2), 243–268, 2021.; Erşen, E., Köstem, S. (Eds.), "Turkey's Pivot to Eurasia: Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order" (1st ed.), Routledge, 2019.; Middle East Institute, "The Rise of Eurasianism in Turkish Foreign Policy: Can Turkey Change its Pro-Western Orientation?", 2020, <https://www.mei.edu/publications/rise-eurasianism-turkish-foreign-policy-can-turkey-change-its-pro-western-orientation> (accessed on February 15, 2025).; Huang, Q., Gönenç, D., Ergenç, C., Ünlüsoy, S., "Introduction to the Special Issue "Turkey, Asia, and the EU in a Changing Global Order"", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2024.

⁶⁵ European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", *Ibid.*; *Mediterra Journal*, "Turkish Foreign Policy in the Mediterranean: An Analytical Overview", 2025, <https://www.mediterrajournal.com/wp-content/uploads/2025/01/TURKISH-FOREIGN-POLICY-IN-THE-MEDITERRANEAN-AN-ANALYTICAL-OVERVIEW.pdf> (accessed on February 15, 2025).; MERIP, *Ibid.*; Bilge, S., *Ibid.*

⁶⁶ Çetin, E., "AKP'nin Popülist Dış Politikası", *İstanPol*, 2025, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14683849.2025.2497850?src=exp-la> (accessed on February 15, 2025).; MERIP, *Ibid.*

⁶⁷ *Ideas.repec.org*, *Ibid.*; *Wilson Center*, *Ibid.*

⁶⁸ European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye". *Ibid.*; Middle East Institute, *Ibid.*; SWP Berlin, *Ibid.*

⁶⁹ Bilge, S., *Ibid.*; Yüşen, N., *Ibid.*; Rumelili, B., Strömbom, L., "How Turks and Europeans perceived each other in cultural and identity terms throughout history", *Open Research Europe*, 3(120), 2016.

⁷⁰ Dergipark, "AB Genişleme Politikası Türkiye'ye Yönelik Evrimi Akademik", *Ibid.*; GIS Reports Online, *Ibid.*

⁷¹ Akkoyunlu, K., *Ibid.*; Congressional Research Service, "Turkey (Türkiye): Major Issues and U.S. Relations", (CRS Product No. R44000), 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/R44000> (accessed on February 15, 2025).

⁷² Congressional Research Service, *Ibid.*; GIS Reports Online, *Ibid.*

⁷³ SWP Berlin, "EU-Turkey Relations: Between Confrontation and Rebuilding Trust", 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C62/>, (accessed on February 15, 2025).; Rumelili, B., Strömbom, L., *Ibid.*

⁷⁴ European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", *Ibid.*; Rumelili, B., Strömbom, L., *Ibid.*

exclusion, despite its strategic importance, can be interpreted as a reflection of Eurocentric biases and a tendency to view Turkey as a "threat to European security and stability"⁷⁵.

Key Dimensions of Turkey-EU Relations: Analysis and Assessment

Normative Alignment and the Rule of Law

The annual progress reports (referred to as "Progress Report" until 2016, and subsequently "Country Report") prepared by the European Commission serve as unilateral documents assessing Turkey's compliance with the Copenhagen criteria⁷⁶. These reports consistently indicate "serious backsliding" in areas such as democracy, the rule of law, and fundamental rights⁷⁷. These consistent expressions of regression signal a systematic erosion of the normative alignment that underpinned the early accession process. This represents not merely a slowdown but an active reversal, rendering the "full membership" objective increasingly unsustainable from the EU's perspective.

- **Democracy and Separation of Powers:** With the transition to a presidential system in 2018, significant deficiencies in the functioning of Turkey's democratic institutions and a concentration of power at the presidential level have persisted. The Turkish Parliament's oversight capacity over the executive has weakened, and political polarization has hindered constructive dialogue. Recommendations from the Council of Europe's Venice Commission regarding the presidential system have largely remained unaddressed⁷⁸. This situation indicates that the institutional architecture of the Turkish state has become fundamentally incompatible with EU democratic norms, posing a deeper, systemic impediment to accession beyond specific legal reforms. The EU's concerns extend beyond individual human rights violations to focus on the very structure of the state.

⁷⁵ SWP Berlin, "EU-Turkey Relations: Between Confrontation and Rebuilding Trust", Ibid.; Rumelili, B., Strömbom, L., Ibid.; Bilge, S., Ibid.

⁷⁶ European External Action Service, "European Union and Turkey", Ibid.; İletişim Fakültesi Dergisi, "AB Türkiye İlerleme Raporu 2020 Akademik Analiz", 2020, <http://ilefdergisi.ankara.edu.tr/en/download/article-file/2079727> (accessed on February 15, 2025).; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (n.d.). TR-EU Financial Co-operation. Retrieved from https://www.ab.gov.tr/tr-eu-financial-co-operation_5_en.html (accessed on February 17, 2025).

⁷⁷ European Commission, "Turkey 2020 Report". Ibid.; European External Action Service, "Key findings of the 2023 Report on Türkiye", 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/key-findings-2023-report-t%C3%BCrkiye_en (accessed on February 15, 2025).; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.

⁷⁸ European Commission, "Turkey 2020 Report". Ibid.; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.

- **Judicial Independence:** "Serious backsliding" in the judicial system has continued, with systemic concerns regarding the independence of the judiciary persisting. The structure and selection processes of the Council of Judges and Prosecutors have not been reformed to strengthen its independence. Dismissals within the judiciary, often conducted without adherence to due process, have led to concerns about self-censorship and intimidation within the legal profession⁷⁹.
- **Human Rights and Fundamental Freedoms:** The deterioration of human rights and fundamental freedoms has continued. Many measures introduced during the state of emergency have remained in force, exerting profound and devastating effects. Restrictions on freedoms of expression, the press, association, and assembly have persisted⁸⁰. Concerns have also been raised regarding Turkey's withdrawal from the Istanbul Convention and discrimination against minority groups, particularly Alevis and Roma⁸¹. Turkey's ranking in press freedom indices has consistently declined⁸².
- **Fight Against Corruption:** Corruption remains widespread and a significant concern. The absence of a comprehensive anti-corruption strategy and action plan indicates a lack of political will to decisively combat corruption⁸³. Progress has not been made on limiting the immunity of members of parliament or on legislation concerning election campaign financing⁸⁴.

⁷⁹ European Commission, "Turkey 2020 Report". Ibid.; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.

⁸⁰ European Commission, "Turkey 2020 Report". Ibid.; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.; European Parliamentary Research Service, "Future EU-Turkey relations", Ibid.; Real Instituto Elcano, Ibid.; CAJTS, Ibid.

⁸¹ CAJTS, Ibid.; European Commission, "Turkey 2020 Report". Ibid.; Real Instituto Elcano, Ibid.

⁸² İletişim Fakültesi Dergisi, Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.

⁸³ European Commission, "Turkey 2020 Report". Ibid.; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.

⁸⁴ Real Instituto Elcano, Ibid.

Table 2: Evolution of EU Progress Reports' Assessments of Turkey (2005–2023)

Year	Report Name	General Assessment (Political Criteria)	Prominent Concerns/Areas of Regression	Sources**
2005	Progress Report	Sufficient progress noted for the start of negotiations.	Human rights, judicial reform, military influence on politics.	(European Parliamentary Research Service, 2008; Wilson Center, 2017)
2008	Progress Report	Limited progress, serious concerns persisted.	Freedom of expression, judicial independence, military interference in political life, corruption, minority rights.	(Real Instituto Elcano, 2008)
2016	Country Report	Progress in reducing irregular migration flows, but democratic backsliding commenced.	Rule of law, fundamental rights, freedom of expression, pressure on civil society.	(European Commission, 2016; European Parliamentary Research Service, 2018; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, n.d.)
2020	Country Report	Serious backsliding continued, EU concerns unaddressed.	Democratic standards, rule of law, fundamental rights, judicial independence, corruption, press freedom (154th out of 180 countries).	(European Commission, 2020; İletişim Fakültesi Dergisi, 2020)
2022	Country Report	Democratic backsliding continued, structural deficiencies persisted.	Serious deficiencies in democratic institutions, structural flaws in the presidential system, judicial independence, pressure on civil society, situation in the Southeast.	(European Commission, 2022; European Parliament, 2023)
2023	Country Report	Worrying and sustained backsliding, no concrete steps taken.	Democracy, rule of law, fundamental rights, judicial independence (non-compliance with ECtHR rulings), corruption, human rights situation, uneven electoral playing field.	(Anadolu Ajansı, 2023; European External Action Service, 2023; IKV, 2023)

Source**: This table was produced by the authors, drawing from a variety of sources in order to compile a comprehensive body of knowledge relevant to its subject

Table 2 vividly illustrates the evolving assessments of Turkey in the EU Progress/Country Reports. The process began with "sufficient progress" noted in 2005 for the start of negotiations⁸⁵. However, this trajectory shifted to "limited progress" by 2008⁸⁶, and notably, from 2016 onwards, the reports consistently highlighted "democratic backsliding"⁸⁷. The 2020 and 2022 reports underscored the continuation of "serious backsliding" in areas such as the rule of law, fundamental rights, and judicial independence⁸⁸. The 2023 report, in particular,

⁸⁵ European Parliamentary Research Service, "The EU's Progress Report on Turkey's Accession: Stalling Reform", 2008, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2008/408992/EPRS_BRI\(2008\)408992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2008/408992/EPRS_BRI(2008)408992_EN.pdf) (accessed on February 15, 2025).; Wilson Center, Ibid.

⁸⁶ Real Instituto Elcano, Ibid.

⁸⁷ European Parliamentary Research Service, "Future EU-Turkey relations", Ibid.; European Commission, "Fourth Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", Ibid.

⁸⁸ European Commission, "Turkey 2020 Report", Ibid.; European Commission, "Türkiye 2022 Report", Ibid.

emphasized "worrying and sustained backsliding"⁸⁹, clearly indicating Turkey's increasing divergence from the Copenhagen political criteria and its failure to meet fundamental EU normative expectations. This table demonstrates how the EU's normative conditionality towards Turkey has eroded over time, leading to an impasse in relations based on political criteria.

Economic Integration and Trade Dynamics

The Customs Union (1995) has played a pivotal role in integrating Turkish industries into European supply chains and significantly increasing bilateral trade volumes⁹⁰. This agreement enhanced competitive pressure on the Turkish manufacturing industry, fostering long-term productivity improvements and contributing to the transformation of the Turkish economy through the implementation of a competition policy. The EU remains by far Turkey's largest trading partner, serving as the primary destination for Turkish exports and the most significant source of imports and investments. Furthermore, Turkey holds the position of the EU's 5th largest trading partner⁹¹.

During the initial period of AKP rule (2002–2007), the EU accession process and the Customs Union bolstered Turkey's competitiveness in the global economy and attracted substantial foreign direct investment. However, following the 2008 global financial crisis, Turkey's exports to the EU were adversely affected, necessitating Turkey to diversify its trade to mitigate economic vulnerabilities and explore new markets⁹². Consequently, the number of countries to which Turkey extensively exported increased from 69 in 2003 to 108 in 2022. This indicates that despite political friction and democratic backsliding, economic integration through the Customs Union remains a powerful binding force and an area of mutual interest⁹³. This creates a "decoupling" effect, where economic ties persist and even deepen despite the deterioration of political and normative alignment. Economic interdependence exhibits significant inertia, even amidst strained political relations.

The asymmetrical structure of the Customs Union has been a persistent source of structural complaint for Turkey. The fact that the EU has concluded Free Trade Agreements

⁸⁹ Anadolu Ajansı, "AB Komisyonu 2023 Türkiye Raporunu Açıkladı", 2023.; European External Action Service, "Key findings of the 2023 Report on Türkiye", Ibid.; IKV, "IKV Monthly Newsletter - December 2023", 2023, https://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_monthly_103_december.pdf (accessed on February 15, 2025).

⁹⁰ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum, Ibid.

⁹¹ Yılmaz, K., Ibid.; SWP Berlin, "Turkey's Economic Ties with the EU: Implications for the Future", Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.; European Commission, "Türkiye-EU High-Level Trade Dialogue", 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1704 (accessed on February 20, 2025).

⁹² Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Exports to the EU", Ibid.; Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Foreign Policy and EU Relations Academic", Ibid.

⁹³ SWP Berlin, "Turkey's Economic Ties with the EU: Implications for the Future", Ibid.

(FTAs) with third countries without Turkey's involvement or its ability to negotiate equivalent agreements has created a structural disadvantage for Turkey. This asymmetry, coupled with Turkey's efforts to diversify its exports, highlights Turkey's strategic imperative to reduce its economic vulnerability and potentially renegotiate the terms of the Customs Union⁹⁴. This implies that while economic ties remain robust, the terms of the relationship are a source of friction and a potential area for future strategic shifts.

Table 3: Turkey's Foreign Trade with the EU and Other Regions (Selected Years, AKP Era)

Year	Turkey Total Foreign Trade Volume (Billion \$)	EU's Share in Turkey's Trade (Average %)	Coverage Ratio (%)	Sources***
2003	116	~50	68.1	(Dergipark, 2013; SWP Berlin, 2024)
2007	277	~50	61.3	(Dergipark, 2013)
2013	403.4	Declining Share	60.3	(Dergipark, 2013)
2022	-	41.3 (Exports)	-	(SWP Berlin, 2024)

Source***: This table was produced by the authors, drawing from a variety of sources in order to compile a comprehensive body of knowledge relevant to its subject.

Table 3 illustrates the growth in Turkey's total foreign trade volume and the evolution of the EU's share in this trade during the AKP era. The total foreign trade volume increased from \$116 billion in 2003 to \$277 billion in 2007, reaching \$403.4 billion in 2013. During this period, the EU's share in Turkey's trade remained around an average of 50%, but it showed a declining trend from 2013 onwards. By 2022, 41.3% of Turkey's exports were still directed to the EU. The decrease in the coverage ratio (exports covering imports) from 68.1% in 2003 to 61.3% in 2007, and its stabilization at 60.3% in 2013, indicates that while the Customs Union deepened economic integration, Turkey faced certain challenges in its foreign trade balance. These figures demonstrate that despite political tensions, the EU remains Turkey's most significant economic partner. However, Turkey's efforts to expand its trade partners due to global crises and strategic diversification are also evident.

Diplomatic Engagement and Crisis Management Strategies

In Turkey-EU relations, particularly after the stagnation of accession negotiations, High-Level Dialogue (HLD) mechanisms have served a crucial function⁹⁵. These mechanisms have

⁹⁴ Yılmaz, K., Ibid.

⁹⁵ European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.; Sanayi.gov.tr, "Bilim ve Araştırmada İlk Yüksek Düzeyli Diyalog", 2022, <https://www.sanayi.gov.tr/medya/haber/bilim-ve-arastirmada-ilk-yuksekk-duzeyli-diyalog>, (accessed on February 20, 2025).; T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği

been structured around various thematic areas, including Political Dialogue, Energy, Transport, Climate, Migration and Security, Science and Research, Agriculture, and Health. These dialogues have contributed to uncovering the broad potential for cooperation in areas of mutual interest⁹⁶. The European Council has regularly addressed Turkey in its agenda in recent years, making swift decisions, particularly in the context of the migration crisis, military operations in Syria, and tensions in the Eastern Mediterranean. This indicates a shift in the relationship from a comprehensive accession framework to an ad-hoc, crisis-oriented, and transactional mode of engagement⁹⁷. This implies that even with formal accession negotiations stalled, both sides acknowledge the necessity of maintaining channels to manage pressing issues. Cooperation, in this context, often stems from immediate needs rather than a long-term shared vision of full integration⁹⁸.

- **2016 EU-Turkey Refugee Statement:** This statement successfully reduced irregular migration flows during the 2015 refugee crisis⁹⁹. The agreement stipulated the return of all irregular migrants entering Greece from Turkey to Turkey, in exchange for the resettlement of one Syrian refugee from Turkey to the EU for every person returned. Additionally, the EU pledged to accelerate the visa liberalization roadmap and allocate €6 billion to Turkey to manage the refugee crisis. However, this statement faced significant criticism regarding human rights and international. The agreement was criticized for turning migrants into a

Başkanlığı. (n.d.). TR-EU Financial Co-operation., Ibid.; Daily Sabah, "Türkiye, EU hold 3rd high-level dialogue on migration & security", 2025, <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkiye-eu-hold-3rd-high-level-dialogue-on-migration-security> (accessed on June 6, 2025).

⁹⁶ Sanayi.gov.tr, Ibid.

⁹⁷ European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.; GIS Reports Online, Ibid.

⁹⁸ European Parliamentary Research Service, The European Council as a key driver of EU-Turkey relations, 2021, Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694203/EPRS_BRI\(2021\)694203_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694203/EPRS_BRI(2021)694203_EN.pdf), (accessed on February 20, 2025).

⁹⁹ D-nb.info, "The European Union's Cooperation With Third Countries: Turkey And Libya", 2022, <https://d-nb.info/1271150239/34> (accessed on February 20, 2025).; European Commission, "Fourth Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", Ibid.; European Papers, "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem", 2017, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/eu-turkey-agreement-controversial-attempt-patching-up-major-problem>, (accessed on February 20, 2025).; Eurekalert, "EU-Turkey deal did not curb irregular migration but produced a surge in lives lost at sea in Central Mediterranean", 2023, <https://www.eurekalert.org/news-releases/1087753>, (accessed on February 20, 2025).; Swarthmore College, "The EU-Turkey Refugee Deal: A Failure of Protection", 2017, <https://works.swarthmore.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=swarthmoreirjournal>, (accessed on February 20, 2025); Taylor & Francis Online, "The EU's Effectiveness in Building Societal Resilience in Crisis Contexts: The Case of Forced Displacement in the Eastern Mediterranean", 2021, Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2021.1918109>, (accessed on February 20, 2025).

"bargaining chip in international relations"¹⁰⁰ and for the EU's "burden-shifting" of humanitarian responsibilities onto Turkey. This indicates that while the agreement achieved short-term EU objectives, it compromised normative principles and contributed to a "crisis of trust"¹⁰¹ by reinforcing the perception of "unfair treatment" in Turkey¹⁰².

- **Eastern Mediterranean Dispute:** Tensions intensified with the discovery of hydrocarbon resources in the region, exacerbated by Turkey's "Blue Homeland" doctrine¹⁰³ and unilateral drilling activities. The EU called for respect for the sovereign rights of its member states, Greece and Cyprus, while also emphasizing the need to maintain dialogue with Turkey¹⁰⁴. While some EU countries, such as France, adopted a harder stance, Germany advocated for a dialogue-based approach. This crisis even raised the possibility of military conflict between NATO allies Greece and Turkey¹⁰⁵.
- **Syria and Libya Crises:** Turkey's military interventions in Syria and Libya, while causing tensions with the EU, also presented opportunities for cooperation, particularly in areas where strategic interests converged, such as the maritime jurisdiction agreement in Libya. The EU underscored the importance of cooperation with Turkey for ensuring stability in these regions. Turkey's intervention in Libya was perceived as part of its broader pursuit to secure its geopolitical interests in the Eastern Mediterranean¹⁰⁶.

Table 4: Turkey-EU High-Level Dialogues and Crisis Management Examples (AKP Era)

Date	Dialogue/Event Type	Key Issues/Crisis	Outcome/Significance	Sources*****
------	---------------------	-------------------	----------------------	--------------

¹⁰⁰ Şanlıer, G., "The Financial Instruments of the European Union, Specifically the Facility for Refugees in Turkey (FRIT), Have Been Significant Tools in Shaping Turkey's Migration Policies", *Journal of Liberty and International Affairs*, 8(1), 65–75, 2024.

¹⁰¹ Akgül Açıkmeşe, S., "The Future of Turkey-EU Relations: Sinem Akgül Açıkmeşe", *Global Panorama*, 2023.

¹⁰² GIS Reports Online, Ibid.

¹⁰³ *Mediterra Journal*, Ibid.; Khoma, N., "Neo-Ottomanism as the Basis of Turkey's Middle East Policy", *Історико-політичні проблеми сучасного світу: Збірник наукових статей*, 42, 99, 2020.; SWP Berlin, "EU-Turkey Relations: Between Confrontation and Rebuilding Trust", Ibid.

¹⁰⁴ *Mediterra Journal*, Ibid.

¹⁰⁵ SCIRP, "The Eastern Mediterranean Sea dispute is an ongoing and complex conflict involving competing claims to maritime boundaries and Exclusive Economic Zone (EEZ) by several countries in the region", 2024, <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=142040> (accessed on February 20, 2025); Turhan, E., Wessels, W., Müftüler-Baç, M., Ibid.; European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.; SWP Berlin, Ibid.

¹⁰⁶ LSE, "Turkey's engagement with Libya and the geopolitics of the eastern Mediterranean", 2022, <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/2022-SU-SuslerTurkeyLibya-01a.pdf> (accessed on February 20, 2025).

2005 October	Accession Negotiations Commencement	Accession process, 35 chapters.	Negotiations officially began, Chapter 25 opened and closed.	(European Commission, 2022; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024c)
2015 December	First EU-Turkey Summit	Migration, counter- terrorism.	Joint Action Plan activated, decision to enhance dialogue channels.	(European Commission, 2022; European Parliamentary Research Service, 2021)
2016 March	EU-Turkey Refugee Statement	Irregular migration, refugee crisis.	Irregular crossings decreased, but faced human rights criticisms, promises unfulfilled.	(D-nb.info, 2022; European Commission, 2016; European Papers, 2017; Eurekalert, 2023; Ismayilzada, 2022; Swarthmore College, 2017; Taylor & Francis Online, 2021; Şanlıer, 2024)
2016 January	High-Level Political Dialogue	Political relations.	Decision to enhance dialogue channels.	(T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, n.d.)
2016 January	High-Level Energy Dialogue	Energy cooperation.	Potential for cooperation in energy emphasized.	(T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, n.d.)
2016 April	High-Level Economic Dialogue	Economic relations.	Aimed to enhance economic cooperation.	(T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, n.d.)
2019 November	EU Sanctions Framework	Illegal drilling activities in Eastern Mediterranean.	Framework for targeted measures against Turkey adopted.	(European Commission, 2022)
2021 March	European Council Conclusions	Relations with Turkey.	Desire to launch a "positive agenda," phased and proportionate cooperation.	(European Commission, 2022; European Parliamentary Research Service, 2021)
2021 September	High-Level Climate Dialogue	Climate change.	A new dialogue mechanism was launched.	(European Commission, 2022; İklim.gov.tr, 2024; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, n.d.)
2021 October	High-Level Migration and Security Dialogue	Migration and security.	Dialogue continued.	(European Commission, 2022; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, n.d.)
2022 November	High-Level Science, Research, Technology and Innovation Dialogue	Science and research.	A new dialogue mechanism was launched.	(European Commission, 2022; Sanayi.gov.tr, 2022; T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, n.d.)

Source****: This table was produced by the authors, drawing from a variety of sources in order to compile a comprehensive body of knowledge relevant to its subject.

Table 4 illustrates the evolution of diplomatic interactions and crisis management strategies in Turkey-EU relations during the AKP era. Following the commencement of accession negotiations in 2005¹⁰⁷, the period from 2015 onwards saw a greater focus on "High-Level Dialogues" and summits, primarily centered on crisis management and areas of mutual interest. The 2016 EU-Turkey Refugee Statement¹⁰⁸, while successful in reducing irregular migration, faced severe human rights and international law criticisms and reinforced the perception of migrants being used as a "bargaining chip"¹⁰⁹. The EU's adoption of a sanctions framework in 2019 due to drilling activities in the Eastern Mediterranean reflects the tensions in relations and the EU's stance against unilateral actions. Conversely, the expressed desire to launch a "positive agenda" in 2021 and the establishment of new dialogue mechanisms in areas such as climate, migration, security, and science¹¹⁰ indicate that pragmatic cooperation continues and even expands, despite the diminished focus on full membership. This table clearly demonstrates that the relationship has evolved into a "conflictual cooperation" model¹¹¹, characterized by crisis management and the prioritization of shared interests.

Conclusion

During the Justice and Development Party (AKP) era, Turkey-EU relations have undergone a significant evolution, shifting from an initial strong commitment to full membership towards a complex, multi-layered, and transactional strategic partnership paradigm. This transformation has been shaped by the intricate interplay of both domestic political dynamics and structural changes within the international system.

In its early years in power (2002–2007), the AKP strategically utilized the EU membership objective as a pragmatic tool to consolidate its domestic political legitimacy, curtail military tutelage, and accelerate economic reforms. The comprehensive legal reforms undertaken during this period, coupled with high public support for EU membership, paved the way for the commencement of accession negotiations, marking a "golden era" in relations. This

¹⁰⁷ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "Türkiye-AB Yüksek Düzeyli Diyalog Toplantıları", 2024, Retrieved from https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-yuksek-duzeyli-diyalog-toplantilari_51725.html, (accessed on February 20, 2025).; European Commission, "Türkiye 2022 Report", Ibid.

¹⁰⁸ European Commission, "Fourth Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", Ibid.; D-nb.info, Ibid.

¹⁰⁹ European Papers, "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem", Ibid.; Şanlıer, G., Ibid.

¹¹⁰ İklim.gov.tr, "AB -Türkiye İklim Değişikliği Hibe Programı (AB-TR CCGP) için son başvuru 16 Aralık", 2024, <https://iklim.gov.tr/ab--turkiye-iklim-degisikligi-hibe-programi-ab-tr-ccgp-haber-433>, (accessed on February 20, 2025).; European Commission, "Fourth Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", Ibid.; Sanayi.gov.tr, Ibid.

¹¹¹ European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", Ibid.

synergy, driven by the EU's perception of Turkey as a promising candidate embracing democratic values, facilitated rapid progress¹¹².

However, a notable divergence in relations became apparent after 2007. Turkey experienced a significant regression in democratic standards, the rule of law, and fundamental rights, with the transition to a presidential system weakening the separation of powers and intensifying concerns regarding judicial independence¹¹³. The EU's annual progress reports consistently documented this regression, indicating a systematic erosion of normative alignment¹¹⁴. This situation, combined with the EU's discourse of "enlargement fatigue" and the perception of "double standards"¹¹⁵, deepened distrust in Turkey regarding the EU's sincerity. The "geopoliticization" of the EU's enlargement policy since the late 2010s, which largely excluded Turkey from renewed discussions, further accentuated the identity-based dimension of exclusion¹¹⁶.

Shifts in global power dynamics also played a critical role in this evolution. The 2008 global financial crisis diminished the EU's economic attractiveness and compelled Turkey to diversify its economic and political relationships¹¹⁷. This led to Turkey's foreign policy shifting away from the West towards Eurasia and other regional actors, driven by a pursuit of "strategic autonomy" and "regional assertiveness"¹¹⁸. Turkey's foreign policy choices, such as the "Blue Homeland" doctrine¹¹⁹ and military interventions in Syria and Libya, generated tensions with the EU in regions like the Eastern Mediterranean¹²⁰.

Despite these political and normative frictions, economic integration and trade ties have remained robust. The Customs Union has been instrumental in integrating Turkey into EU supply chains and increasing trade volumes, with the EU remaining Turkey's largest trading partner¹²¹. However, the asymmetrical nature of the Customs Union has been a structural

¹¹² Al Qutbah, S., Ibid.; Wilson Center, Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.

¹¹³ European Commission, "Turkey 2020 Report", Ibid.; European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", Ibid.

¹¹⁴ European External Action Service, Ibid.; T.C. Dışişleri Bakanlığı, "No: 312, Avrupa Birliği Komisyonu 2022 Türkiye Raporu Hk.", 2022.

¹¹⁵ Bilge, S., Ibid.; Rumelili, B., Strömbom, L., Ibid.; Yüşen, N., Ibid.

¹¹⁶ Bilge, S., Ibid.; Rumelili, B., Strömbom, L., Ibid.; SWP Berlin, Ibid.

¹¹⁷ Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Foreign Policy and EU Relations Academic", Ibid.; Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Exports to the EU", Ibid.

¹¹⁸ Erşen, E., Köstem, S. (Eds.), Ibid.; Akkoyunlu, K., Ibid.; Middle East Institute, Ibid.; Huang, Q., Gönenç, D., Ergenç, C., Ünlüsoy, S., Ibid.

¹¹⁹ SWP Berlin, "EU-Turkey Relations: Between Confrontation and Rebuilding Trust", Ibid.

¹²⁰ LSE, Ibid.

¹²¹ SWP Berlin, "Turkey's Economic Ties with the EU: Implications for the Future", Ibid.

grievance for Turkey, highlighting the need for potential renegotiation of future economic relations¹²².

Diplomatic engagement, particularly after the stagnation of accession negotiations, has been maintained through "High-Level Dialogues" and crisis management mechanisms. While the 2016 EU-Turkey Refugee Statement successfully reduced irregular migration, it faced human rights criticisms and reinforced the perception of migrants being used as a "bargaining chip"¹²³. This indicates that the relationship has transformed from a comprehensive integration objective to an ad-hoc, crisis-oriented, and transactional mode of engagement¹²⁴.

In conclusion, Turkey-EU relations during the AKP era can be characterized by a paradigm of "conflictual cooperation"¹²⁵. Despite profound divergences in fundamental values and normative alignment, and amidst geopolitical rivalries, essential cooperation persists in areas of mutual interest such as economic interdependence, migration management, and counter-terrorism. Although Turkey's full membership perspective is de facto frozen, both parties are cognizant of the significant costs associated with a complete rupture of this complex relationship¹²⁶. Future relations are expected to progress within a pragmatic and multi-layered strategic partnership framework, characterized by deepening cooperation in specific areas and ongoing divergences in others, rather than a pursuit of full membership¹²⁷. This aligns with the EU's increasing tendency to view Turkey as a "key strategic partner" rather than solely an accession candidate¹²⁸.

Bibliography:

- AIES, "Turkey's Accession to the EU: A New Impetus for Reforms?", 2005.
Akgül Açıkmeşe, S., "The Future of Turkey-EU Relations: Sinem Akgül Açıkmeşe", Global Panorama, 2023.
Akkoyunlu, K., "The Five Phases of Turkey's Foreign Policy Under the AKP", Social Research, 88(2), 243–268, 2021.
Al Qutbah, S., "Looking at Turkish Foreign Policy Under the AKP Rule", Trends Research & Advisory, 2024.
Anadolu Ajansı, "AB Komisyonu 2023 Türkiye Raporunu Açıkladı", 2023.
Aspenia Online, "EU and Turkey: A Relationship in Search of New Pillars", 2025.

¹²² Yılmaz, K., Ibid.

¹²³ European Papers, Ibid.; Şanlıer, G., Ibid.

¹²⁴ GIS Reports Online, Ibid.

¹²⁵ FEUTURE Project, "Synthesis Paper: A Dynamic Association Framework amidst Conflictual Cooperation", 2018, https://feuture.uni-koeln.de/sites/monteus/user_upload/FEUTURE_Synthesis_Paper.pdf, (accessed on February 25, 2025).

¹²⁶ Aspenia Online, Ibid.; GIS Reports Online, Ibid.

¹²⁷ FEUTURE Project, Ibid.

¹²⁸ European External Action Service, "European Union and Turkey", Ibid.

Bayraklı, E., "AK Parti Döneminde Türkiye-AB İlişkilerinin Değişen Dinamikleri (2002-2018)", ResearchGate, 2019.

Bilge, S., "The Parameters of Turkey's Foreign Policy Under the AKP Governments", UNISCI, 2010.

Bilkent University, "Turkey EU Accession Prospects Future Academic", n.d., <https://repository.bilkent.edu.tr/items/dbb8a392-f653-41a9-a1fd-b38c5a854988> (accessed on February 09, 2025).

CAJTS, "Analyzing the Copenhagen Criteria and Reforms in the Context of Turkey's Aspiration for EU Membership", 2024, <https://cajts.ablaikhan.kz/index.php/j1/article/download/453/295> (accessed on February 07, 2025).

Congressional Research Service, "Turkey (Türkiye): Major Issues and U.S. Relations", (CRS Product No. R44000), 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/R44000> (accessed on February 15, 2025).

Core.ac.uk, "EU Discourse on Turkey Accession Evolution Academic", 2004, <https://core.ac.uk/download/pdf/46721830.pdf> (accessed on February 02, 2025).

Çetin, E., "AKP'nin Popülist Dış Politikası", İstanPol, 2025, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14683849.2025.2497850?src=exp-la> (accessed on February 15, 2025).

Daily Sabah, "Türkiye, EU hold 3rd high-level dialogue on migration & security", 2025, <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkiye-eu-hold-3rd-high-level-dialogue-on-migration-security> ((accessed on June 6, 2025).

Dergipark, "AB Genişleme Politikası Türkiye'ye Yönelik Evrimi Akademik", n.d., <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/146008> (accessed on February 09, 2025).

Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Exports to the EU", 2013, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/302953> (accessed on February 09, 2025)..

Dergipark, "Impact of 2008 Financial Crisis on Turkey's Foreign Policy and EU Relations Academic", 2016, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/255958> (accessed on February 07, 2025).

D-nb.info, "The European Union's Cooperation With Third Countries: Turkey And Libya", 2022, <https://d-nb.info/1271150239/34> (accessed on February 20, 2025).

Duran, B., "Understanding the AK Party's Identity Politics: A Civilizational Discourse and Its Limitations", Insight Turkey, 15(1), 91–109, 2013.

Erşen, E., Köstem, S. (Eds.), "Turkey's Pivot to Eurasia: Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order" (1st ed.), Routledge, 2019.

Eurekalert, "EU-Turkey deal did not curb irregular migration but produced a surge in lives lost at sea in Central Mediterranean", 2023, <https://www.eurekalert.org/news-releases/1087753> , (accessed on February 20, 2025).

European Commission, "Fourth Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement", 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0792> (accessed on February 07, 2025).

European Commission, "Turkey 2020 Report", 2020, https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf (accessed on February 09, 2025).

European Commission, "Türkiye 2022 Report", 2022, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/64ba2778-89ca-464c-bd26-2ad03ca0b6e2_en?filename=C_2023_8653_F1_ANNEX_EN_V2_P1_3138269.PDF&prefLang=cs (accessed on February 05, 2025).

European Commission, "Türkiye-EU High-Level Trade Dialogue", 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1704 (accessed on February 20, 2025).

European External Action Service, "European Union and Turkey", 2024, https://www.eeas.europa.eu/turkey/european-union-and-turkey_en?s=230 (accessed on February 05, 2025).

European External Action Service, "Key findings of the 2023 Report on Türkiye", 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/key-findings-2023-report-t%C3%BCrkiye_en (accessed on February 15, 2025).

European Papers, "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem", 2017, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/eu-turkey-agreement-controversial-attempt-patching-up-major-problem> (accessed on February 20, 2025)

European Parliament, "EU-Turkey relations: A complex and challenging partnership", 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA\(2022\)653662_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA(2022)653662_EN.pdf) (accessed on February 09, 2025).

European Parliament, "Motion for a European Parliament Resolution on the 2022 Commission Report on Türkiye", 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0247_EN.html (accessed on February 07, 2025).

European Parliamentary Research Service, "Future EU-Turkey relations", 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI\(2018\)628290_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI(2018)628290_EN.pdf) (accessed on February 05, 2025).

European Parliamentary Research Service, "The EU's Progress Report on Turkey's Accession: Stalling Reform", 2008, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2008/408992/EPRS_BRI\(2008\)408992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2008/408992/EPRS_BRI(2008)408992_EN.pdf) (accessed on February 15, 2025).

European Parliamentary Research Service, "The European Council as a key driver of EU-Turkey relations", 2021, Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694203/EPRS_BRI\(2021\)694203_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694203/EPRS_BRI(2021)694203_EN.pdf), (accessed on February 20, 2025).

FEUTURE Project, "Synthesis Paper: A Dynamic Association Framework amidst Conflictual Cooperation", 2018, https://feuture.uni-koeln.de/sites/monteus/user_upload/FEUTURE_Synthesis_Paper.pdf (accessed on February 25, 2025).

GIS Reports Online, "Turkey-EU relations: A transactional future", 2023, <https://www.gisreportsonline.com/r/turkey-eu-transactional/> (accessed on February 09, 2025).

Heinrich Böll Foundation, "Turkey-EU Relations: Past, Present and Future", 2017, <https://eu.boell.org/en/2017/05/02/turkey-eu-relations-past-present-and-future> (accessed on February 07, 2025).

Huang, Q., Gönenç, D., Ergenç, C., Ünlüsoy, S., "Introduction to the Special Issue "Turkey, Asia, and the EU in a Changing Global Order"", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2024.

Ideas.repec.org, "The Shifting Drivers of the AKP's EU Policy", 2010, <https://ideas.repec.org/p/erp/kfgxxx/p0014.html> (accessed on February 07, 2025).

IKV, "IKV Monthly Newsletter - December 2023", 2023, https://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_monthly_103_december.pdf (accessed on February 15, 2025).

Ismayilzada, T., "The European Union's Cooperation With Third Countries: Turkey And Libya", *Jurnal Kajian Pemerintah*, 8(2), 65–75, 2022.

İklim.gov.tr, "AB -Türkiye İklim Değişikliği Hibe Programı (AB-TR CCGP) için son başvuru 16 Aralık", 2024, <https://iklim.gov.tr/ab--turkiye-iklim-degisikligi-hibe-programi-ab-tr-ccgp-haber-4335> (accessed on February 20, 2025).

İletişim Fakültesi Dergisi, "AB Türkiye İlerleme Raporu 2020 Akademik Analiz", 2020, <http://ilefdergisi.ankara.edu.tr/en/download/article-file/2079727> (accessed on February 15, 2025).

Khoma, N., "Neo-Ottomanism as the Basis of Turkey's Middle East Policy", *Історико-політичні проблеми сучасного світу: Збірник наукових статей*, 42, 99, 2020.

LSE, "Turkey's engagement with Libya and the geopolitics of the eastern Mediterranean", 2022, <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/2022-SU-SuslerTurkeyLibya-01a.pdf> (accessed on February 20, 2025).

Mediterra Journal, "Turkish Foreign Policy in the Mediterranean: An Analytical Overview", 2025, <https://www.mediterrajournal.com/wp-content/uploads/2025/01/TURKISH-FOREIGN-POLICY-IN-THE-MEDITERRANEAN-AN-ANALYTICAL-OVERVIEW.pdf> (accessed on February 15, 2025).

MERIP, "The AKP's Foreign Policy as Populist Governance", 2018, <https://merip.org/2018/12/the-akps-foreign-policy-as-populist-governance/> (accessed on February 07, 2025).

MIT Economics, "The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015", 2015, <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/The%20Ups%20and%20Downs%20of%20Turkish%20Growth%2C%202002-2015%20-%20P.pdf> (accessed on February 07, 2025).

Middle East Institute, "The Rise of Eurasianism in Turkish Foreign Policy: Can Turkey Change its Pro-Western Orientation?", 2020, <https://www.mei.edu/publications/rise-eurasianism-turkish-foreign-policy-can-turkey-change-its-pro-western-orientation> (accessed on February 15, 2025).

Müftüler-Baç, M., McLaren, L. M., "European Union Policy Changed Considerably Towards Turkey Between 1997 and 1999", *Journal of European Integration*, 25(1), 17–32, 2003.

Öniş, Z., Yılmaz, Ş., "Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era", *Turkish Studies*, 10(1), 7–24, 2009.

Özer, Y., "Türkiye-AB İlişkilerinde Kırılma Noktası: AK Parti Döneminde Yaşanan Gelişmeler ve Güncel Durum", Marmara University, 2023.

Özkan, A., "The Justice and Development Party (AKP) came to power in 2002 with the promise of reforms to further democratic consolidation in Turkey", Taylor & Francis Online, 2023.

Real Instituto Elcano, "The EU's Progress Report on Turkey's Accession: Sluggish Steps Forward", 2009, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eus-progress-report-on-turkeys-accession-sluggish-steps-forward-ari/> (accessed on February 05, 2025).

Real Instituto Elcano, "The EU's Progress Report on Turkey's Accession: Stalling Reform", 2008, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eus-progress-report-on-turkeys-accession-stalling-reform-ari/> (accessed on February 09, 2025).

Rumelili, B., Strömbom, L., "How Turks and Europeans perceived each other in cultural and identity terms throughout history", *Open Research Europe*, 3(120), 2016.

Rumelili, B., Strömbom, L., "How Turks and Europeans perceived each other in cultural and identity terms throughout history", *Open Research Europe*, 3(120), 2024.

Sanayi.gov.tr, "Bilim ve Araştırmada İlk Yüksek Düzeyli Diyalog", 2022, <https://www.sanayi.gov.tr/medya/haber/bilim-ve-arastirmada-ilk-yuksek-duzeyli-diyalog> (accessed on February 20, 2025).

SCIRP, "The Eastern Mediterranean Sea dispute is an ongoing and complex conflict involving competing claims to maritime boundaries and Exclusive Economic Zone (EEZ) by several countries in the region", 2024, <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=142040> (accessed on February 20, 2025).

Swarthmore College, "The EU-Turkey Refugee Deal: A Failure of Protection", 2017, <https://works.swarthmore.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=swarthmoreirjournal> (accessed on February 20, 2025).

SWP Berlin, "EU-Turkey Relations: Between Confrontation and Rebuilding Trust", 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C62/> (accessed on February 15, 2025)..

SWP Berlin, "Turkey's Economic Ties with the EU: Implications for the Future", 2024, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2024C40/> (accessed on February 07, 2025).

Şanlier, G., "The Financial Instruments of the European Union, Specifically the Facility for Refugees in Turkey (FRIT), Have Been Significant Tools in Shaping Turkey's Migration Policies", *Journal of Liberty and International Affairs*, 8(1), 65–75, 2024.

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "History of Türkiye-EU Relations", 2024, https://www.ab.gov.tr/111_en.html (accessed on February 02, 2025).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "TR-EU Financial Co-operation", n.d., https://www.ab.gov.tr/tr-eu-financial-co-operation_5_en.html (accessed on February 17, 2025).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum", 2024, Retrieved from https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-durum_65.html, (accessed on February 05, 2025).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "Türkiye-AB Yüksek Düzeyli Diyalog Toplantıları", 2024, Retrieved from https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-yuksek-duzeyli-diyalog-toplantilari_51725.html, (accessed on February 20, 2025).

T.C. Dışişleri Bakanlığı, "No: 312, Avrupa Birliği Komisyonu 2022 Türkiye Raporu Hk.", 2022.

Taylor & Francis Online, "The EU's Effectiveness in Building Societal Resilience in Crisis Contexts: The Case of Forced Displacement in the Eastern Mediterranean", 2021, Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2021.1918109>, (accessed on February 20, 2025).

Turhan, E., Wessels, W., Müftüler-Baç, M., "Germany, France, and Turkey: A New Triangle of Powers?", Taylor & Francis Online, 2025.

Wilson Center, "The Shifting Drivers of the AKP's EU Policy", 2017, <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-shifting-drivers-the-akps-eu-policy> (accessed on February 07, 2025).

Yılmaz, K., "The EU–Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet not the Best Alternative", *South European Society & Politics*, 16(2), 235–249, 2010.

Yüşen, N., "AK Parti Dönemi Türkiye-AB İlişkileri: Normativizm Perspektifinden Bir Değerlendirme", 2024, [Akademik.org.tr](https://akademik.org.tr), (accessed on February 03, 2025).

ФИНАНСОВА ИНТЕГРАЦИЯ И ФИСКАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ДАНЪЧНАТА ХАРМОНИЗАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ 75 ГОДИНИ СЛЕД ДЕКЛАРАЦИЯТА НА Р. ШУМАН

Доц. д-р Валентина Александрова
Правно-исторически факултет
Катедра Публичноправни науки
aleksandrova.valentina@abv.bg

Резюме: Настоящата статия изследва предизвикателствата и перспективите пред данъчната хармонизация в Европейския съюз (ЕС), 75-години след Декларацията на Робер Шуман. Основен акцент се поставя върху напрежението между фискалния суверенитет на държавите членки и необходимостта от задълбочена финансова интеграция. Чрез прилагане на теоретичен, нормативен и сравнителен анализ, изследването очертава възможността за съвместяване на националните фискални правомощия с визията за „нова Европа“, основана на солидарност, правова държава и институционална координация. Анализирани са ключови директиви (ATAD, DAC, директива за минимален корпоративен данък), съдебната практика на Съда на ЕС и ролята на институциите в процеса на хармонизация. Резултатите показват, че фискалният суверенитет може да бъде запазен в модифициран формат чрез координирани механизми, които подсилват устойчивостта и ефективността на данъчните политики. Направени са препоръки за укрепване на институционалния капацитет, правната предвидимост и демократичната легитимност на фискалната интеграция в ЕС.

Ключови думи: фискален суверенитет, данъчна хармонизация, Европейски съюз, фискална интеграция, нова Европа, Съд на ЕС

FINANCIAL INTEGRATION AND FISCAL SOVEREIGNTY: CHALLENGES AND PROSPECTS FOR TAX HARMONIZATION IN THE EUROPEAN UNION 75 YEARS AFTER THE SCHUMAN DECLARATION

Assoc. Prof. Valentina Aleksandrova, PhD
Faculty of Law and History, Department of Public Law Sciences
aleksandrova.valentina@abv.bg

Abstract: This article explores the challenges and prospects for tax harmonization in the European Union (EU), 75 years after the Schuman Declaration. It focuses on the tension between Member States' fiscal sovereignty and the growing need for deeper financial integration. Using theoretical, normative, and comparative analysis, the study examines how national fiscal authority can be reconciled with the vision of a “New Europe” based on solidarity, the rule of law, and institutional coordination. Key directives (ATAD, DAC, the minimum corporate tax directive), the case law of the Court of Justice of the EU, and the role of EU institutions are examined in depth. The results confirm that fiscal sovereignty can be maintained in a modified and coordinated format that enhances the resilience and efficiency of tax systems. The article concludes with recommendations

for strengthening institutional capacity, legal predictability, and democratic legitimacy in the process of EU fiscal integration.

Keywords: *fiscal sovereignty, tax harmonization, European Union, fiscal integration, new Europe, Court of Justice of the EU*

Увод

Декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г.¹ бележи началото на едно ново политическо и икономическо обединение в Европа, което впоследствие прераства в Европейския съюз. Сред основните му цели е постигането на икономическо сближаване и общи политики, включително в сферата на данъчното право. Въпреки значителния напредък в изграждането на вътрешния пазар, хармонизацията на данъчните режими остава ограничена и изправена пред редица предизвикателства, произтичащи от фискалния суверенитет на държавите членки. В контекста на задълбочаваща се глобализация, дигитализация и нужда от устойчиво финансиране на европейските политики, въпросът за ефективна и справедлива данъчна интеграция отново излиза на преден план. Настоящото изследване има за цел да анализира правните и институционални механизми за сближаване на данъчната политика в ЕС, като постави акцент върху съвременните инициативи за минимално корпоративно облагане, цифрови данъци и борбата с вредните данъчни практики. Изследването също така разглежда възможностите за съвместяване на фискалния суверенитет с концепцията за „нова Европа“. Концепцията за „нова Европа“ е политическа и идеологическа рамка, свързана с визията за по-дълбок, по-обединен и по-солидарен Европейски съюз, чиито основи са положени с Декларацията на Робер Шуман. Тази Концепция за „нова Европа“ не е фиксирана структура, а динамичен проект, основан на ценности като солидарност, интеграция, демокрация и устойчиво развитие. Тя е насочена към утвърждаване на ЕС като съюз на народи и граждани, който действа съвместно, когато е необходимо, и уважава различията, когато е възможно². След COVID-19, в условията на

¹ https://www.cvce.eu/en/obj/the_schuman_declaration_paris_9_may_1950-en-9cc6ac38-32f5-4c0a-a337-9a8ae4d5740f.html

² Основите на тази концепция са заложили с Декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г., която поставя началото на процеса на европейска интеграция чрез създаването на Европейската общност за въглища и стомана. В този смисъл „Нова Европа“ е Европа на мира, сътрудничеството и обединението, противоположна на старата Европа на национализма, фрагментацията и войните.

война в Украйна, енергийната и климатична криза, понятието за „нова Европа“ се завръща стремглаво в центъра на европейския дебат. То предполага:

- По-голяма фискална и политическа интеграция;
- Общи ресурси и задължения;
- Стратегическа автономия от външни сили;
- Засилено демократично участие на гражданите чрез Европейския парламент.

Финансирането на съвместни политики изисква солидарност. Ето защо общи европейски проекти като NextGenerationEU³, Зелената сделка⁴ и отбранителните инициативи⁵ предполагат общи ресурси и устойчиво данъчно финансиране, което не може да бъде реализирано без по-тясна координация. Това поставя въпроса: доколко националният контрол върху данъчните политики е съвместим с нуждата от ефективно и справедливо финансиране на общите цели?

Правният баланс между суверенитет и интеграция е все още недостатъчно изяснен. Въпреки приетите директиви като ATAD⁶, DAC⁷ и предложения за CCCTB⁸ и цифрово облагане, все още в нашата литература липсва систематичен правен анализ на границите на допустимото фискално сближаване при зачитане на Договорите. Затова е необходим

³ https://next-generation-eu.europa.eu/index_bg; https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_bg;

⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_bg; <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/european-green-deal/>

⁵ Европейска агенция по отбрана (EDA) https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_bg

⁶ Директива за борба с избягването на данъци Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market, позната още като **ATAD I** <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1164/oj/eng> Допълнена с: **ATAD II** – Council Directive (EU) 2017/952 относно хибридният несъответствие с трети държави <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/952/oj/eng>

⁷ Директива за административно сътрудничество в областта на данъчното облагане – Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation Актуализирана чрез редица изменения: **DAC2** – автоматичен обмен на информация за финансови сметки (CRS) **DAC3** – данъчни решения **DAC6** – трансгранични схеми **DAC7** – дигитални платформи **DAC8** – криптоактиви и електронни пари <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/16/oj/eng> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0016-20240101>

⁸ Обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) COM(2016) 683 final, Brussels, 25.10.2016 Има и свързано предложение: Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base (CCTB) COM(2016) 685 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0683>

интердисциплинарен и правно-теоретичен анализ, който да оцени възможностите и рисковете от по-тясна данъчна интеграция.

Изследването на съвместимостта между фискалния суверенитет и визията за единна фискална рамка не е само теоретичен въпрос, а практически и стратегически приоритет за бъдещето на Европейския съюз. Само чрез задълбочен правен и политически дебат може да се намери устойчиво решение, което съчетава националната отговорност с европейската солидарност в духа на „новата Европа“.

I. Литературен обзор

Изследването на съвместимостта между националния фискален суверенитет и визията за единна фискална рамка в ЕС разкрива сложната динамика между правни ограничения, политически предпочитания и икономически неравновесия в рамките на интегриран съюз. Напрежението между децентрализирани фискални отговорности и необходимостта от координирани фискални политики се задълбочи в контекста на дълговата криза и пандемията от COVID-19.

Както отбелязва **van der Vlugt (2025)**, съвременната концепция за фискален суверенитет в ЕС не може да бъде разглеждана като статична. Той предлага интегративна рамка, която съчетава националната традиция с наднационални принципи, за да се осигури легитимност на данъчната интеграция в рамките на Съюза. Този подход разширява понятието за суверенитет, като го съвместява с идеята за споделена компетентност и солидарност.

Gordon (2022) разглежда фискалния суверенитет през призмата на правните граници, поставени от европейската правна рамка. В своята глава той анализира конституционната идентичност на държавите членки и как тя се сблъсква с инструменти на ЕС като Европейския семестър и фискалните правила. Изводите му подчертават, че интеграцията на фискалната политика е правно възможна, но политически и институционално предизвикателна.

Genschel и Jachtenfuchs (2014) се фокусират върху процеса на интеграция на „основни държавни функции“ и показват, че фискалната политика е особено чувствителна сфера, където институционалната фрагментация и липсата на политическа конвергенция възпрепятстват изграждането на пълноценна фискална федерация.

Leen (2013) подчертава, че въвеждането на общоевропейски данъци би могло да осигури автономен бюджет на ЕС, но също така изисква преразглеждане на политическата легитимност и механизми за отчетност. Това е в противоречие със стремежа на много държави членки да запазят данъчната си автономия.

Konrad (2014) разглежда структурните слабости на паричния съюз при липса на фискална консолидация. Той твърди, че еврозоната се намира в ситуация на фискален парадокс: държавите членки запазват автономията си, но негативните последици от техните решения се разпределят колективно, което създава морален риск.

Важен сравнителен принос има и изследването на **Armingeon и Beramendi (2022)**, което анализира коегзистенцията на фискални суверенитети в ЕС и Швейцария⁹. Авторите отбелязват, че устойчивото функциониране на многонивоево фискално управление изисква институционална гъвкавост, стабилни междуправителствени механизми и ясно разпределение на отговорностите.

Политическият аспект е разгледан от **Verdun и Zeitlin (2020)**, които предлагат модел на “договаряне на еврото”, базиран на прагматичен подход. Те заключават, че фискалният съюз може да стане политически приемлив, ако бъде изграден върху споделени интереси, поетапност и механизми за демократична отчетност.

Накрая, **Curtin и Kochenov (2023)** изследват многопластовата същност на европейския суверенитет, включително неговото фискално и стратегическо измерение. Те предлагат правна конструкция на суверенитета, която е съвместима с визията за „нова Европа“ – устойчива, интегрирана и солидарна.

1. Правна рамка и институционални механизми на данъчната хармонизация в ЕС

Данъчната хармонизация в ЕС не цели пълна унификация на данъчните системи, а по-скоро сближаване, което гарантира справедлива конкуренция, предотвратява изкривявания на вътрешния пазар и осигурява стабилност на приходите. Въпреки че процесът напредва бавно поради политически и институционални ограничения,

⁹ Коегзистенцията на фискални суверенитети в ЕС и Швейцария е пример за това как различни правни и икономически системи могат да съществуват паралелно и функционално, дори когато интеграцията в едната система (ЕС) е по-дълбока, а другата (Швейцария) остава автономна, но съгласувана.

съвременните глобални предизвикателства налагат търсенето на по-силно координиран и солидарен подход в данъчната политика на държавите-членки.

Правната рамка и институционалните механизми на данъчната хармонизация в Европейския съюз (ЕС) представляват съвкупност от договорни норми, вторично законодателство и практики на наднационалните институции, насочени към сближаване на данъчните режими на държавите членки с цел осигуряване на ефективно функциониране на вътрешния пазар.

1. 1. Договорна основа

Основата на правната уредба се съдържа в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Съгласно чл. 113 ДФЕС, Съветът на ЕС има правомощие да приема директиви за сближаване на националните разпоредби относно косвените данъци (ДДС и акцизи), когато различията между тях пречат на вътрешния пазар¹⁰. За преките данъци (като корпоративен и подоходен данък) няма изрично основание за хармонизация, но такива мерки могат да се приемат въз основа на чл. 115 ДФЕС – в контекста на сближаване, необходимо за функционирането на вътрешния пазар¹¹.

1.2. Принцип на единодушие при вземане на решения в областта на данъчните регулации.

Законодателният процес в областта на данъчното право се характеризира с изискване за единодушие в Съвета, което осигурява защита на фискалния суверенитет, но същевременно затруднява приемането на общи мерки. Европейската комисия и Европейският парламент нееднократно са предлагали преминаване към квалифицирано мнозинство по някои данъчни въпроси чрез т.нар. пасарелна клауза (чл. 48, §7 ДЕС)¹². Така

¹⁰ В съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Съветът приема разпоредби за хармонизиране на законодателството относно данъците върху оборота, акцизите и другите форми на косвено данъчно облагане, в степента, в която такава хармонизация е необходима за осигуряване създаването и функционирането на вътрешния пазар и за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията.

¹¹ Член 115 (предишен член 94 от ДЕО) Без да се засягат разпоредбите на член 114, Съветът, с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент и с Икономическия и социален комитет, приема директиви относно сближаването на онези разпоредби, предвидени в закони, подзаконовни или административни актове на държавите-членки, които пряко се отнасят до създаването или функционирането на вътрешния пазар.

¹² „Механизъм за преминаване от единодушие към квалифицирано мнозинство“. Пасарелната клауза (чл. 48, §7 от ДЕС) предоставя възможност на Европейския съвет, с единодушие, да реши определена област, в която понастоящем се изисква единодушие в Съвета на ЕС (напр. в областта на данъчната политика), да бъде обект на решения чрез квалифицирано мнозинство. Също така, може да се реши вместо специална законодателна процедура да се прилага обикновената законодателна процедура. Това решение не изисква формална промяна на договорите, но задължително подлежи на одобрение от националните парламенти на държавите членки.

например, на 11 юли 2023 г. Европейският парламент прие резолюция относно прилагането на пасарелните клаузи в договорите на ЕС. В нея Парламентът призовава за активиране на пасарелната клауза с цел преминаване към квалифицирано мнозинство в области като данъчното облагане, енергетиката и околната среда. Парламентът подчертава, че настоящото изискване за единодушие често блокира важни решения и забавя напредъка в ключови политики на ЕС¹³.

1.3. Вторично законодателство

ЕС прилага директивите като основен инструмент за данъчна хармонизация. Най-значими в областта на косвеното облагане са:

- Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност¹⁴
- Директива (ЕС) 2020/262 за определяне на общия режим на облагане с акциз¹⁵
- Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 година относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО¹⁶

При преките данъци, въпреки ограничените компетенции, са приети важни директиви, като:

- Директива 2011/96/ЕС на Съвета от 30 ноември 2011 година относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави-членки¹⁷
- Директивите ATAD I и II – срещу избягване на данъчно облагане¹⁸. В ATAD се установяват минимални стандартни правила за справяне с най-често

Целта на тази разпоредба е да улесни вземането на решения в чувствителни области, без да се отваря процедура за ревизия на учредителните договори.

¹³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023IP0269&utm_source=chatgpt.com

Implementation of 'passerelle' clauses in the EU Treaties

European Parliament resolution of 11 July 2023 on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties (2022/2142(INI)) (C/2024/3996)

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006L0112-20071229&from=MT>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/general-arrangements-for-excise-duty-from-2023.html>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0016-20240101>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32011L0096>

¹⁸ ATAD I - Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета от 12 юли 2016 година за установяване на правила срещу практики на избягване на данъчно облагане, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар OJ L 193, 19.7.2016, стр. 1–14 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32016L1164>

срещаните форми на агресивно данъчно планиране и практики за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар.

- Директива (ЕС) 2022/2523 на Съвета от 14 декември 2022 година за гарантиране на глобално минимално равнище на данъчно облагане на многонационалните групи от предприятия и големите национални групи в Съюза¹⁹.

1.4. Съдът на Европейския съюз (СЕС)

Чрез своята съдебна практика СЕС играе ключова роля в „съдебната хармонизация“. Той тълкува разпоредбите на първичното и вторичното право, като обосновава принципи като недискриминация, пропорционалност и зачитане на основните свободи, особено при разглеждане на национални мерки, ограничаващи свободното движение на капитали или услуги чрез данъчно облагане. Съдът на Европейския съюз чрез своята установена практика:

- тълкува разпоредбите на първичното и вторичното право на ЕС,
- утвърждава основни общи принципи, като недискриминация, пропорционалност и зачитане на основните свободи (напр. свободно движение на капитали, услуги, установяване),
- ограничава националната дискреция на държавите членки в данъчната политика, когато тя застрашава функционирането на вътрешния пазар

Съдът на Европейския съюз (СЕС) е изиграл ключова роля в ограничаването на националната дискреция на държавите членки в областта на данъчната политика, когато тя застрашава функционирането на вътрешния пазар. Чрез своята съдебна практика СЕС е утвърдил принципите на свобода на установяване, свободно движение на капитали и услуги, както и недопускане на дискриминация и пропорционалност. По-долу са представени някои от водещите решения на СЕС, които илюстрират тази практика:

C-446/03 – Marks & Spencer plc v. Halsey. СЕС признава, че отказът на Обединеното кралство да позволи приспадане на загуби на дъщерни дружества, установени в други държави членки, може да бъде ограничение на свободата на установяване, освен ако не е оправдано от императивни причини от обществен интерес.

ATAD II - Директива (ЕС) 2017/952 на Съвета от 29 май 2017 година за изменение на Директива (ЕС) 2016/1164 по отношение на хибридните несъответствия с трети държави OJ L 144, 7.6.2017, стр. 1–11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32017L0952>

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj?locale=bg>

C-196/04 – Cadbury Schweppes plc Съдът постановява, че национални мерки, насочени към предотвратяване на избягване на данъци, трябва да се прилагат само когато има доказателства за изкуствени договорености, чиято единствена цел е избягване на данъчно облагане.

C-318/07 – Persche CEC установява, че отказът на Германия да признае данъчни облекчения за дарения към организации, установени в други държави членки, нарушава свободното движение на капитали, освен ако не е оправдано и пропорционално.

C-311/08 – Société de Gestion Industrielle (SGI) Съдът подчертава, че национални мерки, които ограничават приспадането на разходи при трансгранични сделки между свързани лица, трябва да бъдат обосновани и пропорционални, за да не нарушават свободата на установяване.

C-585/22 – X v. Staatssecretaris van Financiën В това дело CEC разглежда нидерландски данъчни разпоредби, които ограничават приспадането на лихви по вътрешногрупови заеми, когато заемодателят е установен в друга държава членка. Съдът постановява, че такива мерки могат да представляват ограничение на свободата на установяване, освен ако не са оправдани и пропорционални.

C-623/22 – BATL и др. v. Premier ministre (Белгия) CEC потвърждава валидността на разпоредбите на Директива 2011/16/ЕС относно задължението за докладване на трансгранични данъчни схеми, като постановява, че те не нарушават основните права, включително правото на личен живот и правната сигурност.

Тези решения подчертават стремежа на CEC да гарантира, че националните данъчни мерки не възпрепятстват функционирането на вътрешния пазар и спазват основните свободи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз. Съдът последователно изисква националните мерки да бъдат обосновани, пропорционални и да не създават необоснована дискриминация между местни и трансгранични ситуации. Чрез тези решения CEC: ограничава прекомерната фискална дискреция на държавите членки; утвърждава функционална еквивалентност на трансграничните и вътрешните икономически операции и създава ефективна съдебна основа за хармонизацията на данъчното право в отсъствието на пълна законодателна унификация. Сред водещите принципи, утвърдени от CEC, са тези за недопускане на дискриминация, за свободно движение на капитали и услуги, както и пропорционалност и правна сигурност. Решения

по дела като **Marks & Spencer, Cadbury Schweppes, Denkavit и Aberdeen** очертават границите на допустимите ограничения от страна на държавите членки и оказват съществено въздействие върху националните законодателства.

1.5. Роля на институциите

- Европейската комисия има право на законодателна инициатива и наблюдава спазването на данъчното законодателство. Правото на законодателна инициатива превръща Комисията в „законодателен двигател“ на ЕС. Тя:

- идентифицира нужди от регулация,
- провежда обществени консултации,
- изготвя оценки на въздействието,
- следи прилагането на правото на ЕС.

- Съветът на Европейския съюз взема решения в областта на данъчната политика.

В областта на данъчната политика, СЕС (Съветът на министрите) играе централна роля, тъй като именно той взема окончателни решения по законодателни предложения, свързани с:

- Хармонизация на косвеното облагане (чл. 113 ДФЕС). Съветът може да приема директиви, свързани с ДДС, акцизи и други форми на косвени данъци, ако различията между националните системи нарушават вътрешния пазар.
- Сближаване на преките данъци (чл. 115 ДФЕС). Приема мерки, необходими за сближаване на разпоредби, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар – напр. в областта на корпоративния данък, трансферното ценообразуване, лихви и дивиденди.

Всички решения в данъчната политика изискват единодушие. Съветът приема решения със съгласието на всички държави членки, освен ако не бъде приложена т.нар. пасарелна клауза за преминаване към квалифицирано мнозинство.

Примери за решения на Съвета в областта на данъците:

Година	Действие	Област
2006	Приета Директива 2006/112/ЕО	Обща система на ДДС
2011	Приета Директива 2011/96/ЕС	Данъчно третиране на дивиденди между дружества
2016	Приета ATAD I – 2016/1164/ЕС	Борба с агресивно данъчно планиране
2022	Приета Директива 2022/2523/ЕС	Минимален корпоративен данък (Pillar 2)

- Европейският парламент има консултативна роля. Макар да няма пълноправна законодателна функция в областта на данъците, Европейският парламент е ключов политически фактор, който:

- определя обществените очаквания за фискална справедливост,
- упражнява натиск за реформа на европейската данъчна рамка,
- и служи като демократична трибуна за прозрачност и отчетност в тази чувствителна област.

Парламентът упражнява демократичен контрол върху Европейската комисия по прилагането на данъчните политики. Чрез специални комисии и разследвания ЕП:

- разследва агресивно данъчно планиране (напр. скандалите „LuxLeaks“, „Pandora Papers“);
- настоява за повече прозрачност и обмен на информация между администрациите.

- Европейската сметна палата и Европейският икономически и социален комитет предоставят становища по фискални въпроси. Европейската сметна палата осъществява независим одит и контрол, гарантирайки прозрачност и ефективност на използваните финансови ресурси. Европейският икономически и социален комитет е гласът на гражданското общество и участва активно в оформянето на данъчната политика чрез консултации и препоръки. Заедно тези две институции укрепват демократичната легитимност, отчетността и ефективността на фискалната рамка на ЕС.

Данъчната политика на Европейския съюз (ЕС) днес се намира в търсене на чувствителния баланс между стремежа към икономическа интеграция и запазването на фискалния суверенитет на държавите членки. Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), компетенциите в областта на данъчното право остават до

голяма степен в национален обхват. ЕС разполага с ограничени, но важни компетенции в рамките на вътрешния пазар, които позволяват приемането на хармонизиращи мерки, когато различията между данъчните системи водят до нарушения в конкуренцията или препятстват свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора. Характерна особеност на законодателния процес в данъчната област е изискването за единодушие в Съвета, което затруднява приемането на общи правила. Въпреки това, през последните години се наблюдават усилия за въвеждане на гъвкави механизми (като засилено сътрудничество) и преосмисляне на процедурата в посока преминаване към изискване за квалифицирано мнозинство при вземане на решения по определени въпроси.

2. Методология

Настоящото изследване прилага смесен изследователски подход, съчетаващ правен анализ, политико-икономически подход и сравнителна оценка. Основната цел е да се изследва съвместимостта между фискалния суверенитет на държавите членки и стремежа към изграждане на единна фискална рамка в Европейския съюз, както и свързаните с това предизвикателства и перспективи.

2.1. Теоретичен анализ

Чрез преглед на съвременната научна литература се систематизират различните концепции за:

- фискален суверенитет,
- фискална интеграция,
- многопластов суверенитет,
- принципа на субсидиарност в ЕС,
- и легитимността на наднационалното данъчно облагане.

Изследвани са трудове на утвърдени автори като van der Vlugt, Gordon, Genschel, Jachtenfuchs, Konrad, Leen и други. Теоретичната рамка служи за идентифициране на ключовите напрежения между националния и наднационалния правопорядък.

2.2. Нормативен (доктринален) правен анализ

Методът обхваща:

- Анализ на първичното и вторичното право на ЕС, свързано с данъчното облагане, включително:

- Договор за функционирането на ЕС (чл. 113, чл. 115),
- ATAD (Anti-Tax Avoidance Directive),
- DAC (Directive on Administrative Cooperation),
- предложенията за CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base).
- Съпоставка между националните конституционни разпоредби и европейската правна рамка, свързана с фискалната автономия.
- Интерпретация на релевантна практика на Съда на ЕС относно данъчното право и принципа на суверенитет (напр. *Marks & Spencer*, *Denkavit, Commission v. Belgium*).

2.3. Сравнителен правен метод

Извършен е сравнителен анализ на практики в няколко държави членки (напр. Германия, Франция, Нидерландия) и извън ЕС (напр. Швейцария), с цел да се установят модели за съвместяване на фискален суверенитет и интегрирани фискални политики. Особено внимание е отделено на сравнителното изследване на ЕС и Швейцария по отношение на фискалната автономия (вж. Armingeon & Beramendi, 2022).

2.4. Емпиричен подход (документален анализ)

Използвани са официални документи и емпирични данни, включително:

- Европейски семестър и национални програми за реформи;
- Доклади на Европейската комисия, ЕЦБ, МВФ и OECD;
- Бюджетни доклади и национални стратегии;
- Оценки на въздействието от въвеждането на общоевропейски данъци.

2.5. Историко-правен метод

Прегледано е еволюционното развитие на концепцията за фискален суверенитет от декларацията на Р. Шуман (1950), до съвременните инициативи за изграждане на фискален съюз. Проследени са преломните моменти като Договора от Маастрихт, въвеждането на еврото и дълговата криза в еврозоната.

2.6. Анализ на политическите и институционални механизми (Policy analysis)

Изследвани са механизмите на договаряне и политическо балансиране между държавите членки, с акцент върху ролята на Европейския съвет, Еврогрупата и

Европейската комисия. Включен е анализ на легитимността на фискалните решения, основан на труда на Verdun & Zeitlin (2020).

3. Анализ на резултатите.

Анализът на съвременната научна литература и правната уредба показва, че съвместимостта между фискалния суверенитет на държавите членки и визията за обща фискална рамка в Европейския съюз е постижима, но изисква преосмисляне на традиционните разбирания за суверенитет и интеграция. Резултатите от изследването могат да се групират в няколко ключови направления.

3.1. Разширяване на понятието за фискален суверенитет

Изследванията на van der Vlugt (2025) и Gordon (2022) показват, че фискалният суверенитет може да бъде съвместим с европейската интеграция, ако се възприеме като споделена компетентност, а не като абсолютна автономия. Това изисква приемане на конституционна гъвкавост и създаване на механизми за защита на легитимността на общоевропейските решения.

3.2. Правни и институционални ограничения

Правната рамка на ЕС предоставя ограничени възможности за хармонизация на преките данъци, като разчита на чл. 115-ДФЕС и вземане на решения с единодушие в Съвета. Тази структура води до бавен и труден процес на сближаване на фискалните режими. Предложенията за преминаване към квалифицирано мнозинство чрез пасарелни клаузи все още срещат сериозна съпротива.

Вторичното законодателство, включително директивите ATAD, DAC и Директива 2022/2523 за минимално корпоративно облагане, създава минимални стандарти, но не успява да въведе пълна консолидирана основа. Практиката на Съда на ЕС частично компенсира това чрез съдебна хармонизация, но въздействието ѝ е ограничено до конкретни казуси.

3.3. Влияние на Съда на ЕС върху ограничаването на фискалната дискреция

Съдът на ЕС чрез своята практика (напр. Marks & Spencer, Cadbury Schweppes, SGI) създава принципни граници за допустимостта на националните данъчни мерки. Утвърдени са принципите на пропорционалност, свобода на установяване и недопускане на

дискриминация. Това принуждава държавите членки да съобразяват фискалната си политика с общите принципи на вътрешния пазар.

3.4. Ролята на институциите в процеса на хармонизация

Европейската комисия играе водеща роля в инициирането на нормативни актове и политически стратегии. Съветът на ЕС е централен при вземането на решения, но изискването за единодушие сериозно ограничава неговата ефективност. Европейският парламент, въпреки консултативната си роля, допринася за демократичната легитимност и контрол. Европейската сметна палата и Икономическият и социален комитет осигуряват прозрачност и участие на заинтересованите страни.

3.5. Сравнителни практики и политическа приложимост

Анализът на Armingeon & Beramendi (2022) показва, че коегзистенцията на множествени фискални суверенитети е възможна при наличието на гъвкави институционални решения. Изследването на Verdun & Zeitlin (2020) допълва тази картина с тезата, че фискалната интеграция може да бъде политически приемлива чрез механизми на етапно договаряне и поетапна легитимация.

3.6. Изводи

Резултатите от изследването сочат, че:

1. Необходима е ясно дефинирана европейска фискална идентичност, която да обединява националните системи около общи цели, ценности и стандарти, без да премахва тяхната специфика.

2. Трябва да се засилят механизмите за координация и сътрудничество чрез адаптиране на институционалното взаимодействие между Европейската комисия, Съвета и националните администрации.

3. Следва да се укрепи ролята на Съда на ЕС като гарант за правна съвместимост и най-вече, като балансьор между интеграцията и автономията на фискалната политика на държавите членки.

4. Подходящ инструментариум е насърчаването на засилено сътрудничество в области като корпоративното данъчно облагане (СССТВ) и устойчивото данъчно планиране (напр. зелени данъци), в рамките на доброволни, но правно обвързващи държавите членки формати.

Заклучение

75 години след Декларацията на Робер Шуман, въпросът за баланса между националния фискален суверенитет и общите европейски цели остава централен за бъдещето на Съюза. Данъчната хармонизация не предполага уеднаквяване, а изграждане на справедлива, прозрачна и предвидима фискална среда, способна да посрещне предизвикателствата на глобализацията, екологичния преход и дигитализацията. Настоящото изследване показва, че фискалната интеграция е възможна при наличие на политическа воля, институционална гъвкавост и правна устойчивост. Моделът на „новата Европа“ изисква интелигентно съчетание между споделена отговорност и зачитане на националната идентичност в областта на данъчното облагане. В този контекст, фискалният суверенитет може да бъде трансформиран от бариера в ресурс за изграждане на по-солидарен и ефективен Съюз.

Резултатите потвърждават, че визията за задълбочена фискална интеграция не изключва фискалния суверенитет, но го предпоставя в модифициран и координиран формат, основан на солидарност и върховенство на правото. Това означава, че държавите членки запазват своята автономия при определяне на данъчните си политики, но в същото време се ангажират с общи цели, минимални стандарти и механизми за сътрудничество. Подобен подход изисква взаимно доверие, правна предвидимост и институционален капацитет за прилагане на общи правила. Координацията не следва да се възприема като ограничение, а като инструмент за засилване на ефективността, справедливостта и устойчивостта на данъчните системи в контекста на единния пазар. Така „новата Европа“ очертава модел на интеграция, в който фискалната политика остава национална по своя произход, но наднационална по своите цели и ефекти.

Цитирани източници

1. Armingeon, K., & Beramendi, P. (2022). The coexistence of fiscal sovereignties: The post-pandemic EU and Switzerland compared. *Politics and Governance*, 10(1), 113–124. <https://doi.org/10.17645/pag.v10i1.7244>
2. Curtin, D., & Kochenov, D. (2023). *European sovereignty: The legal dimension*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-71851-9>
3. Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2014). *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford University Press.

4. Gordon, B. (2022). The constitutional boundaries of member state fiscal sovereignty. In T. B. et al. (Eds.), *The constitutional boundaries of European fiscal federalism* (pp. 157–179). Cambridge University Press & Assessment.
5. Konrad, K. A., & Thum, M. (2014). Europe's transfer union. *CESifo Forum*, 15(2), 3–8. <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2014/article-journal/europes-transfer-union>
6. Leen, A. R. (2013). A European tax: The fiscal sovereignty of the member states vs. the autonomy of the European Union. *European Journal of Government and Economics*, 2(2), 105–119. <https://www.researchgate.net/publication/254905555>
7. Van der Vlugt, S. (2025). *Rethinking tax sovereignty in the European Union*. Amsterdam: IBFD.
8. Verdun, A., & Zeitlin, J. (2020). Bargaining the euro: Making an EU fiscal union politically acceptable. *Journal of European Public Policy*, 27(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712458>

Исползвани нормативни актове

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), OJ C 202, 7.6.2016.
2. Directive 2006/112/EC of the Council of 28 November 2006 on the common system of value added tax, OJ L 347, 11.12.2006.
3. Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation, OJ L 64, 11.3.2011.
4. Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union, OJ L 328, 22.12.2022.
5. Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market (ATAD I), OJ L 193, 19.7.2016.
6. Directive (EU) 2020/262 of the Council of 19 December 2019 laying down the general arrangements for excise duty, OJ L 58, 27.2.2020.
7. Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States, OJ L 345, 29.12.2011.
8. Treaty on European Union (TEU), consolidated version, OJ C 202, 7.6.2016.

ОСОБЕНОСТИ ПРИ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ. ПРИНЦИПИ И ЦЕННОСТИ

Гл. ас. д-р, Албена Иванова, катедра „Публичноправни науки“, Правно-исторически факултет, ЮЗУ „Неофит Рилски“, електронна поща: lexa777@abv.bg

Резюме: Приемането на цифрови технологии за подкрепа или автоматизация на вземането на решения в публичния сектор предполага поемане на организационен риск, свързан с отрицателни ефекти, които могат да доведат до опорочаването на процеса на вземане на решения. За това при разработването на системите на изкуствен интелект в публичното управление са изключително важни ценностите и принципите, които се спазват при тяхното създаване. Настоящият доклад има за цел да направи критичен анализ на механизмите и проблемните моменти при цифровизацията на вземане на решения от публичния сектор, както и правото (и задължението) за добро управление, с което той следва да се справи, като използва технологичните средства създадени при спазването на принципите за прозрачност, зачитане на върховенството на закона, правата на човека, демократичните и ориентирани към човека ценности през целия жизнен цикъл на ИИ системата при нейното използване.

Ключови думи: Изкуствен интелект, публична администрация, принципи на прилагане, ценности

FEATURES OF USING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION. PRINCIPLES AND VALUES

Chief Assist. Albena Ivanova, PhD, Department of Public Law Sciences, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski”, e-mail: lexa777@abv.bg

Abstract: Adopting digital technologies to support or automate decision-making in the public sector involves organizational risks associated with negative effects that can compromise the decision-making process. Therefore, the values and principles observed during the development of artificial intelligence systems in public administration are extremely important. This report aims to critically analyze the mechanisms and problem areas in the digitalization of public sector decision-making, as well as the right (and obligation) for good governance, which it should address, using technological means created while adhering to the principles of transparency, respect for the rule of law, human rights, democratic and human-oriented values throughout the entire life cycle of the AI system during its use.

Keywords: Artificial intelligence, public administration, principles of implementation, values

Въведение

Публичните органи автоматизират своите процеси на вземане на решения в почти всички области на живота. Трансформацията на публичната администрация в цифрова извежда на челно място проблемите, свързани с начините на използване на технологичните иновации и тяхното прилагане чрез компютърно базирани процедури,

така че да не се нарушават правата на адресатите на конкретните административни решения. След известно забавяне и анализ на критичните коментари, свързани с тази проблематика, на европейско ниво беше разработена правна рамка по основните въпроси относно използването на изкуствения интелект. Законодателният акт за изкуствения интелект (ЗАИИ)¹ и Рамковата конвенция за изкуствения интелект на Съвета на Европа² са в центъра на новосъздаденото европейско законодателство за използването на изкуствения интелект(ИИ) във всички сфери на политическия, икономическия, научния, културния и социалния живот на обществото. Европейският подход към дигитализацията се основава на създаването на сигурна, справедлива и иновативна дигитална среда, в която технологиите да служат на хората и да се спазват основните права. Главните приоритети са защитата на данните, справедливите дигитални пазари и развитието на цифрови умения, като се поставя акцент върху устойчивото и етично развитие на новите технологии. Стратегията „Европа, подготвена за цифровата ера“ е в основата на усилията за адаптиране на дигитализацията³. ЗАИИ и Рамковата конвенция имат сходни цели, различията в техния обхват и специфичните им акценти създават както предизвикателства, така и възможности за тяхното интегрирано прилагане.

Правната уредба в ЗАИИ акцентира на оценката на въздействието върху основните права, предвид динамиката и разнообразието на системите за ИИ. Рамковата конвенция за изкуствения интелект на Съвета на Европа (РКИИ) обхваща не само държавите членки на ЕС, но и други държави, които членуват в Съвета на Европа, като създава по-широка платформа за универсални стандарти и съгласувани практики. Това увеличава перспективите за укрепване принципите на демокрация, защита на основните права и върховенството на закона и е израз на стремежа към постигането на целта да се гарантират етични стандарти в целия Европейски регион, независимо от икономическия фокус на всяка държава. За разлика от ЗАИИ, който е насочен към пазара на ЕС, Конвенцията се фокусира върху правата на човека и демократичните принципи на глобално ниво⁴.

Модернизацията на публичния сектор отдавна е на първо място в политическия дневен ред на публичното управление по света. Централен за концепцията за

¹ Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 година за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

² Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law <https://rm.coe.int/1680afae3c>

³ Европа, подготвена за цифровата ера. Предоставяне на възможности на хората чрез ново поколение технологии https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_bg

⁴ Иванова А., Павлов Г. Изкуственият интелект в новата европейска уредба и дигитализацията на публичната администрация в контекста на правото на добра администрация, ел.сп. “Право, Политика, Администрация“, том 11, бр.2, 2024г., с.52-66, <https://lpajournal.swu.bg/wp-content/uploads/2024/12/Chief-Assist.-Prof.-Albena-Ivanova-PhD.-summary-BG.pdf>

модернизация е процесът на цифрова трансформация на публичната администрация⁵. Бързото развитие на новите технологии се отрази на взаимодействието между нея и гражданите, като последните престанаха да бъдат „обикновени“ получатели на услуги и се превърнаха в по-активни участници в отношенията си с правителствата на различни нива.⁶ Цифровото управление принадлежи към подгрупа от иновации на процеси, които могат да бъдат посочени като иновации на технологични процеси, които са насочени към създаване или използване на нови технологии „в организация за предоставяне на услуги на потребители и граждани“⁷. Но какви са проблемните моменти при автоматизираното вземане на решения?

Изложение

Институциите (европейски и национални) автоматизират своите процеси на вземане на решения в данъчното облагане, социалното осигуряване, имиграцията и в много други области. Споровете в доктрината по отношение на цифровата публична администрация се концентрират върху сложността как технологичните иновации да бъдат въведени в автоматизираните процедури, така че да не се породят съмнения относно способността на регулаторните действия, синхронизирани със скоростта трансформиращото въздействие на цифровизацията. Изкуственият интелект носи абстрактното обещание за по-ефективна, адаптивна, персонализирана и по-справедлива публична администрация.⁸ Държавите експериментират с ИИ технология, като търсят по-рационализирани и ефективни цифрови правителствени и обществени услуги.⁹ Автоматизираното вземане на решения в публичния сектор изисква адаптация на съществуващите правни рамки и по-специално преразглеждане на задълженията, произтичащи от правото на добра администрация.¹⁰

⁵ Terlizzi A. The Digitalization of the Public Sector: A Systematic Literature Review, April 2021 The Italian Journal of Public Policy 16 (1):5-38 DOI:10.1483/100372, https://www.researchgate.net/publication/351069477_The_Digitalization_of_the_Public_Sector_A_Systematic_Literature_Review

⁶ Вж. бел.6 Terlizzi A., цит.сър.

⁷ De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. Public Administration, 94, 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209> see also Cheshmedzhieva M. The Right to Good Administration, American International Journal of Contemporary Research Vol. 4, No. 8; August 2014.

⁸ Esko T., R.Koulu, Imaginaries of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power, Big Data & Society, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20539517231164113>

⁹ OECD AI Principles overview <https://oecd.ai/en/ai-principle>

¹⁰ Член 41 от Хартата на основните права на ЕС, озаглавен „Правото на добра администрация“, включва няколко специфични административноправни принципи и общи административни стандарти на поведение. Както е посочено в ал. 1, доброто управление се основава на принципите на безпристрастност, справедливост и разумен срок.

Обаче правото на добро управление, очертано от Хартата на основните права на ЕС(чл.41 и сл.), в условията на дигитализирана администрация е свързано с някои предизвикателства, като например това, че не всички граждани имат необходимите знания или ресурси, за да се възползват от услуги, предоставяни по електронен път, особено когато става въпрос за сложни административни процедури. Прилагането на правото на добра администрация се свързва и с индивидуален подход за защита на интересите на тези, които получават резултата от административното вземане на решения. Доколкото този индивидуален подход е уместен и ще се запази по отношение вземането на правилни решения в условията на цифровизирана администрация, в която функционират и технико-организационни решения, приети в подготовката за вземане на конкретните решения, като те не подлежат на самостоятелно оспорване, е ключов проблем.

Съществуващият сега/досега режим се е развил в контекста на „изключително човешко“ вземане на решения, което по определение е сериозно ограничено, както от количеството използвана информация, която може да бъде обработена, така и от скоростта, с която могат да бъдат вземани и изпълнявани самите решения. В този смисъл неизбежният по-бавен темп на административното вземане на решения между започването на административна процедура и приемането на съответното решение създава пространство (и време) за упражняване на индивидуални права. Това обаче в голяма степен намалява интензитета на работа на администрацията и ограничава броя на решенията, които тя взема. Извън съмнение е, че стандартизацията на административните процеси и увеличеният обем и възможности за обработка на информация и комуникационните технологии доведоха до ускоряване на процесите на вземане на решения, но подходите, основаващи се на данни, както и приемането на алгоритми, включително ИИ, за подкрепа или автоматизация на вземането на решения, не станаха обичайни в доста случаи. Почти няма ограничения върху обема на индивидуалните решения, които могат да бъдат взети чрез сътрудничество между човек и машина, или чрез пълна автоматизация. След като данните са избрани, събрани и структурирани, и след като алгоритъмът е избран, почти няма забавяне между началото на цифровизирания процес на вземане на решения и генерирането на съответния алгоритмичен изход (решение). Това прави повечето специфични права или много трудни за внедряване, или до голяма степен неуместни, тъй като вземането на решения до голяма степен става фактическа реалност.¹¹

¹¹Sanchez-Graells A. Resh (AI) ping Good Administration: Addressing the Mass Effects of Public Sector Digitalisation, Laws 2024, 13(1),9, M.D.P.I., <https://www.mdpi.com/2075-471X/13/1/9>

От друга страна, органите на управление понякога действат забавено или в недостатъчна степен прозрачно при прилагането на правото на добро управление. Резултат от такова поведение са масовите отрицателни ефекти, генерирани от вземането на решения, подкрепени или автоматизирани чрез цифрови технологии и по този начин представляват най-отличителната черта и най-решаващото предизвикателство за адаптирането на добрите административни задължения в новите условия на цифровото публично управление.¹² Примери за такива масови ефекти чрез прилагането на дефектни или дискриминационни алгоритми от публичния сектор показват, че те могат да нанесат огромна вреда върху живота в обществото. Доказателства за това са скандалът с пощенските служби на Обединеното кралство, по отношение на софтуера Horizon¹³ или в също така скандалното внедряване на системата за откриване на измами с цифрови социални помощи (System Risk Indication, SyRI) в Нидерландия¹⁴, както и някои други подобни ситуации. Тези случаи показват как силно автоматизирани и управлявани от данни механизми за скрининг, внедрени на ниво население, генерират изключително вредни нива на масови ефекти и колко трудно е за хората да получат адекватна защита и обезщетение. Освен това има допълнителни начини, по които ИИ може да опорочи индивидуализацията на вземането на решения. Системите с изкуствен интелект може да обобщават и обработват случаи по партии, вместо да ги разглеждат индивидуално, или процесите на самообучение могат да гарантират, че бъдещите решения са повлияни от минали¹⁵. Тази липса на индивидуално внимание може да бъде проблематична, дори ако масираните резултати не са систематично вредни и може да има допълнителни

¹² Вж. бел. 11, Sanchez-Graells A., цит. съч.

¹³ Marshall P., Scandal at the Post Office: The Intersection of law, ethics and politics, DOI: 10.14296/deeslr.v19i0.5395, 2022, ReasearchGate https://www.researchgate.net/publication/365296298_Scandal_at_the_Post_Office_The_Intersection_of_law_ethics_and_politics В статията авторът посочва, че скандалът с пощенската служба в Обединеното кралство е вероятно най-мощната съдебна грешка в английската правна история, която е резултат от редица взаимосвързани фактори. Те включват: правната презумпция, че компютрите са надеждни; нежеланието и неспособността на съдиите да разпоредят подходящо и необходимо разкриване на документи от пощенската служба, когато това е необходимо, за да се гарантира справедливост на съдебния процес; неетичното поведение на борда и ръководството на пощенската служба.

Скандалът с британските пощи, наричан още скандалът Horizon IT, включва преследването от страна на пощите на хиляди невинни началници на пощи за очевидни финансови дефицити, причинени от грешки в Horizon, счетоводна софтуерна система, разработена от Fujitsu. Между 1999 и 2015 г. над 900 началници на пощи са осъдени за кражба, измама и фалшиво счетоводство въз основа на погрешни данни на Horizon. Съдебните дела, наказателните присъди, лишаването от свобода, загубата на препитание и домове, дълговете и фалитите доведоха до стрес, болести, разпад на семейства и поне четири самоубийства.

¹⁴ Fenger M., R. Simonse, The implosion of the Dutch surveillance welfare state First published: 07 January 2024, <https://doi.org/10.1111/spol.12998> В статията авторите разглеждат неправомерното получаване на помощи за деца, които холандските данъчни органи, включително и поради използването на самообучаващ се алгоритъм за идентифициране на рискови профили с цел откриване на случаи на измами с помощи за грижи за деца. Двойното гражданство и ниските доходи били определени като основни рискови фактори, което се е отчело като дискриминационен подход от някои обществени организации и от съдилищата.

¹⁵ Binns, Reuben. 2021. Analogies and Disanalogies Between Machine-Driven and Human-Driven Legal Judgement. Computational and Text-Driven Law 1: 1–12.

(ненаблюдаеми) нарушения на съществуващите гаранции при задълженията за добра администрация.

В публичната администрация интересът към цифровите технологии насочи изследванията към промяна на ценностите и идеалите.¹⁶ Административните ценности са преплетени с правни правила и структури, но те не могат да бъдат сведени едни до други.¹⁷

Основната линия на административното вземане на решения е свързана с действащите области на правото и политиката. Но в известен смисъл тя е и нещо повече, доколкото представлява критичната справедлива връзка между управлението и обществото, с дълбоки последствия върху живота на индивидите, обществения живот и икономиката. Методите на вземане на решения се променят бързо поради разширяващото се използване на цифрови технологии в рамките на правителството. Това представлява съществено предизвикателство за основната идея за процедурна честност в тази сфера, гаранция, че независимо от резултата от процеса на вземане на решения, човек трябва да бъде третиран по процедурно справедлив начин.¹⁸

Един от настоящите проблеми с автоматизираните системи за откриване на измами е липсата на прозрачност. От една, страна хората често не знаят, че е използван автоматизиран инструмент при вземането на решение за тяхното проучване. От друга страна, те обикновено не са информирани за критериите за вземане на решения, входните променливи или рисковите индикатори, използвани от системата, за да ги избере. Без тази прозрачност няма балансиран начин да се оцени дали използваните критерии за вземане на решение са точни, уместни, дискриминационни или причинно-следствени. Има различни причини, поради които правителствата не желаят да предоставят информация за алгоритмичните инструменти, които използват, включително поради съображения за търговска или друга поверителност. Сред основните причини за неосветляването на информация за тези инструменти е, че разкриването ще позволи на лошите участници да „играят“ в системата, като манипулират отговорите или профилите на получателите на услуги, за да достигнат незаконно благоприятен изход. Опитът вече показва, че прилагането на дефектни или дискриминационни алгоритми от публичния

¹⁶ Bannister F., Connolly R., ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research, Government Information Quarterly Volume 31, Issue 1, January 2014, Pages 119-128 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X13001184>

¹⁷ Вж. бел.8, Esko T., R.Koulu, цит.съч.

¹⁸ Meers J, Halliday S., and Tomlinson J, 28: Why we need to rethink procedural fairness for the digital age and how we should do it, Category: Chapter, Published: 05 Dec 2023, P: 468–482.

сектор може да генерира огромна вреда, осуетявайки живота и възможностите на много граждани и често най-уязвимите групи¹⁹.

Прозрачността е само един от принципите, които следва да се спазват при използването на изкуствения интелект, особено при цифровата трансформация на администрацията. Прозрачността означава да се даде възможност да бъде разбрано как дадена система с ИИ е разработена, обучена, работи и е внедрена в съответната област на приложение, така че потребителите да могат да правят по-информиран избор²⁰. Прозрачността се отнася и до способността да се предоставя смислена информация и яснота относно това каква информация се предоставя и защо. Другите по-важни принципи са спазването на правата на човека и демократичните ценности, включително справедливост и поверителност, отчетност и ефективност.

Системите с изкуствен интелект следва да отчитат, както вече беше посочено, съображения като поверителност, прозрачност, пристрастия и други. Много случаи и изследвания по тези и свързани с тях въпроси доведоха до различни документи, които препоръчват множество принципи за използването на ИИ. Такива рамки от принципи са с различна степен на сложност, въпреки че често съвпадат и показват известна степен на конвергенция. Въпреки това, както понятията, така и съдържанието на принципите могат да варират значително, по-специално поради многостранното тълкуване на определени термини (включително самия „ИИ“), а също и поради пропуски и вътрешни противоречия в отделните рамки.²¹ Концептуалните и процедурни различия в наборите от принципи разкриват несигурност относно това кои етични принципи трябва да имат приоритет и как трябва да се разрешават конфликтите между тях — например поверителност срещу създаване на по-големи набори от данни, за да се елиминират пристрастията в ИИ, избягване на вреда срещу приемане на известна степен на вреда, съчетаване на частния интерес с обществения интерес.²²

Важно място сред принципите при създаването и използването на ИИ заема този за пропорционалност. Този принцип не е бил изрично разглеждан в етиката на ИИ, но е общопризнат в правото. Въпреки, че принципите следва да се спазват и са значими сами

¹⁹ Sinclair, Alexandra J. 2023. A Tale of Two Systems: An Account of Transparency Deficits in the Use of Machine Learning Algorithms to Detect Benefit Fraud in the UK and The Netherlands. The Digital Constitutionalist. Available online: <https://digi-con.org/a-tale-of-two-systems-an-account-of-transparency-deficits-in-the-use-of-machine-learning-algorithms-to-detect-benefit-fraud-in-the-uk-and-the-netherlands/>

²⁰ OECD AI Principles Transparency and explainability (Principle 1.3), <https://oecd.ai/en/dashboards/ai-principles/P7>.

²¹ Karliuk M, Proportionality principle for the ethics of artificial intelligence Commentary Published: 06 October 2022 Volume 3, pages 985–990, (2023) <https://link.springer.com/article/10.1007/s43681-022-00220-1>.

²² Jobin, A., Ienca, M. & Vayena, E.: The global landscape of AI ethics guidelines. Nat. Mach. Intell. 1, 389–399 (2019).

по себе си, в практически контекст може да има неизбежни напрежения между тях.²³ Те понякога водят до компромиси, изискващи трудни решения относно даването на приоритет на някои от тях, в зависимост от контекста на задачата, без да се минимизират други принципи в процеса. Принципът на пропорционалност и неговата рамка би могъл да помогне за справяне с някои от конфликтите между другите принципи. Принципът на пропорционалност е възможно да е средство за защита на индивидите от прекомерна употреба на публична власт²⁴. Ето защо той е особено насочен към човешките права, по-точно към тези от тях, които могат да бъдат ограничени за някаква достатъчно важна обществена цел. Неговата основна функция в това отношение е да осигури обосновка преди ограничаване на обхвата на дадено право, което изисква спазването на определени условия чрез ясно изразена връзка между средствата и целите. Такива условия по подобен начин включват тестовите за легитимност, пригодност, необходимост и балансиране²⁵. В този смисъл пропорционалността служи като „структурно ръководство“, което позволява на вземащите решения да стигнат до морално оправдано решение²⁶ и подобни съображения могат да бъдат приложени към системите с изкуствен интелект и пропорционалността може да играе важна роля в етиката на неговото използване.

Публичните органи трябва да зачитат върховенството на закона, правата на човека, демократичните и ориентирани към човека ценности през целия жизнен цикъл на ИИ системата при нейното използване. При създаването на ИИ системите следва да се разработят механизми, които при използването им да включват възможността за спазване на недискриминация и равенство, свобода, достойнство, автономия на индивидите, неприкосновеност на личния живот и защита на данните, правата на потребителите, справедливост, включително социална и търговска, международно признати трудови права и други права и свободи, защитени от приложимото европейско и международно право. Това е свързано и със справяне с дезинформацията, усилена от ИИ, като същевременно се спазва свободата на изразяване.²⁷

²³ Например, като цяло е вярно, че алгоритъм за машинно обучение, базиран на данни е още по-точен и релевантен, ако входните данни са прецизни и обширни, което води до потенциално намаляване на пристрастията. Това обаче в определен момент може да влезе в конфликт със защитата на личните данни. В този случай има ясен конфликт между поверителността и използването на по-големи набори от данни за компенсиране на пристрастията на ИИ.

²⁴ Harvey, D.: Federal Proportionality Review in EU Law: Whose Rights Are They Anyway? 89 Nordic Journal of International Law 303 (2020).

²⁵ Sweet, A. S., Mathews, J., Sweet, A. S. & Mathews, J.: Constitutions, Rights, and Judicial Power. In: Proportionality Balancing and Constitutional Governance, doi:10.1093/oso/9780198841395.003.0001 (2019).

²⁶ Möller, K.: “Balancing as Reasoning” and the Problems of Legally Unaided Adjudication: A Rejoinder to Francisco Urbina. 12 International Journal of Constitutional Law 222, p. 222 (2014).

²⁷ OECD AI principles Human rights and democratic values, including fairness and privacy <https://www.oecd.org/en/topics/ai-principles.html>, see also Белова Г. Още веднъж за правата на човека, сп. Международна политика, XIV/2018, Issue No: 1-2, Page Range: 141-207, Language: Bulgarian.

Някои приложения или употреби на системи с изкуствен интелект имат последици за правата на човека (както са определени във Всеобщата декларация за правата на човека)²⁸ и ценностите, насочени към човека, могат да бъдат умишлено или случайно нарушени. Въпросът за ценностите е ключов, тъй като те изразяват основни цели и мотивации, които са по-трайни и по-дълбоко вкоренени от първоначалните цели на проекта за създаването на система за ИИ. Той е преплетен с проблемите, свързани с принципите за прилагане на ИИ. При дефинирането на понятието „ценности“ в публичния сектор е важен контекстът, в който думата се използва.²⁹ Също така относно определянето на „ценности“ следва да се отбележи, че има дебат за точното значение на трите думи: ценности, етика и принципи. Макар и като понятия те да са подобни, ценностите се свързват с правилни действия, етиката се занимава със същността на правилното и грешното (някои ценности могат да бъдат определени и като неправилни), а принципите са по-широко понятие.³⁰ Изучаването на ценностите, вградени в изработването на информационно-технологични проекти, е начин на залагане на по-висши цели от преките такива, независимо какво е записано в проектния документ за политически цели. Координирането на основните ценности на заинтересованите страни при разработването на дадена система за ИИ може да бъде важен път към прилагането на принципите при използването ѝ.³¹ Ценността представлява „стойността, полезността или важността на даден обект“.³² В контекста на електронното правителство ценностите се дефинират като начини на поведение, което ги прави значими и са в основата на всички форми на трансформация.³³ Те са свързани с това как информационните технологии облагодетелстват доброто управление или увеличават въздействието им. Те могат да бъдат характеризирани като технологични рамки³⁴. Управлението на електронното правителство е специализирана форма на публична администрация, тъй като включва и отговорността за внедряването на информационни технологии (ИТ).

²⁸ Всеобща декларация за правата на човека, приета и провъзгласена с резолюция 217 А (III) на Общото събрание на ООН от 10.12.1948 г.,

<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/bulgarian-balgarski>.

²⁹ Ценности в смисъл на правила, правилни действия, които трябва да бъдат направени, следвани, а не като нещо, което има особена значимост за някого, което също се определя като ценност.

³⁰ Вж. бел. 13, Bannister F., Connolly R., цит. съч., see also Hristova A., G. Georgieva, New Research and Technology Development: Some Legal and Ethical Issues, Kutafin law review. Vol 4, No 2 (2017), <https://doi.org/10.17803/2313-5395.2017.2.8.388-39>.

³¹ Rose J., J.S. Persson, L.T. Heeager & Z. Iran, Managing e-Government: value positions and relationships, Info Systems J (2015) 25, 531–571, doi: 10.1111/isj.12052, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/isj.12052?msocid=1a0c59ddbc236d330d7c4a3cbd856ccd>

³² Esteves, J. & Joseph, R. A comprehensive frame d.: C. (2008) London. work for the assessment of eGovernment projects. Government Information Quarterly, 25, 118–132.

³³ Вж. бел. 13, Bannister F., Connolly R., цит. съч.

³⁴ Orlikowski W., Gash, Information Systems Research Relevant Theory and Informed Practice Book © 2004, Chapter Making Sense of Technological Frames: Promise, Progress, and Potential, pp.473–491.

Публичните органи поемат различни отговорности за формулирането на ИТ политиката, развитието, внедряването на управление и администриране на ИТ системите, различните услуги, свързани с ИИ, взаимоотношенията с доставчици и свързаната с тях реорганизация и реализиране на ползите. В тези дейности ценностите са свързани и с разбирането на целите на електронното правителство и инициативите, които зависят от това за какво служат информационните технологии и как трябва да се използват т.е. определят се т.нар. технологични рамки. Поради това е важно да се насърчи „привеждането в съответствие на ценностите“ в системите за ИИ (т.е. тяхното проектиране с подходящи предпазни мерки), включително капацитет за човешка намеса и надзор, според контекста. Това привеждане в съответствие може да помогне да се гарантира, че поведението на системите защитава правата на човека и центрираните върху него ценности по време на работата на администрацията.

Заклучение

Когато се използва ИИ при вземането на решения, административните органи трябва да се ангажират с прозрачност и отговорно разкриване на информация относно системите с ИИ. За тази цел те трябва да предоставят смислена информация, подходяща за контекста и в съответствие с нивото на техника, за да се разберат начините, по които работят системите, включително техните възможности и ограничения. Важно е също така предоставянето на ясна и лесна за разбиране информация за източниците на данни/вход, фактори, процеси и/или логика, които са довели до прогнозата, съдържанието, препоръката или решението, за да се даде възможност на засегнатите от система с ИИ да разберат изхода, и това да позволи на тези, които са неблагоприятно засегнати от нея, да оспорват получения резултат.

Създаването на ИИ в сферата на публичното управление, изграден върху определени принципи и ценности би следвало да доведе до укрепването на общественото доверие в ИИ и да подкрепи използването му за защита на правата на човека и намаляване на дискриминацията или други несправедливи и/или неравни резултати. В този смисъл ценностите като професионализъм, ефективност, ангажираност на правителството към гражданското общество, включително при обслужването на гражданите, са в основата на внедряването на системите за ИИ в публичния сектор и формулирането и прилагането на принципите при тяхното използване. Ценностите и принципите при използването на ИИ създават една регулаторна правна рамка от устойчивостта, на която зависи доверието на обществото в електронното управление. До колко обаче тези принципи и ценности ще се спазват и в каква степен новата

европейска правна уредба за използването на изкуствения интелект ще допринесе за прилагането им при неговото създаване все още е въпрос в бъдеще време.

Библиография:

1. Белова Г. Още веднъж за правата на човека, сп. Международна политика, XIV/2018, Issue No: 1-2, Page Range: 141-207, Language: Bulgarian.
2. Всеобща декларация за правата на човека, приета и провъзгласена с резолюция 217 А (III) на Общото събрание на ООН от 10.12.1948 г. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/bulgarian-balgarski> accessed on January 20, 2025.
3. Европа, подготвена за цифровата ера. Предоставяне на възможности на хората чрез ново поколение технологии https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_bg (accessed on April 15, 2025).
4. Иванова А., Павлов Г. Изкуственият интелект в новата европейска уредба и цифровизацията на публичната администрация в контекста на правото на добра администрация, ел.сп. “Право, Политика, Администрация“, том 11, бр.2, 2024г., с.52-66, <https://lpajournal.swu.bg/wp-content/uploads/2024/12/Chief.-Assist.-Prof.-Albena-Ivanova-PhD.-summary-BG.pdf>.
5. Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 година за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>.
6. Bannister F., Connolly R., ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research, Government Information Quarterly Volume 31, Issue 1, January 2014, Pages 119-128 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X13001184> (accessed on April 20, 2025).
7. Binns, Reuben. 2021. Analogies and Disanalogies Between Machine-Driven and Human-Driven Legal Judgement. Computational and Text-Driven Law 1: 1–12.
8. Cheshmedzhieva M. The Right to Good Administration, American International Journal of Contemporary Research Vol. 4, No. 8; August 2014.
9. De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. Public Administration, 94, 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209> (accessed on April 20, 2025); see also
10. Esko T., R.Koulu, Imaginaries of better administration: Renegotiating the relationship between citizens and digital public power, Big Data & Society, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20539517231164113> (accessed on April 18, 2025)
11. Esteves, J. & Joseph, R. A comprehensive framework: C. (2008) London. work for the assessment of eGovernment projects. Government Information Quarterly, 25, 118–132.
12. Fenger M., R. Simonse, The implosion of the Dutch surveillance welfare state First published: 07 January 2024 , <https://doi.org/10.1111/spol.12998> (accessed on April 20, 2025).
13. Harvey, D.: Federal Proportionality Review in EU Law: Whose Rights Are They Anyway?’ 89 Nordic Journal of International Law 303 (2020).
14. Hristova A., G. Georgieva, New Research and Technology Development: Some Legal and Ethical Issues, Kutafin law review. Vol 4, No 2 (2017), <https://doi.org/10.17803/2313-5395.2017.2.8.388-34> (accessed on April 20, 2025).
15. Jobin, A., Ienca, M. & Vayena, E.: The global landscape of AI ethics guidelines. Nat. Mach. Intell. 1, 389–399 (2019).
16. Karliuk M, Proportionality principle for the ethics of artificial intelligence Commentary Published: 06 October 2022 Volume 3, pages 985–990, (2023) <https://link.springer.com/article/10.1007/s43681-022-00220-1> (accessed on April 20, 2025).

17. Marshall P., Scandal at the Post Office: The Intersection of law, ethics and politics, DOI: 10.14296/deeslr.v19i0.5395, 2022, ReasearchGate https://www.researchgate.net/publication/365296298_Scandal_at_the_Post_Office_The_Intersection_of_law_ethics_and_politics , (accessed on April 21, 2025).
18. Meers J, Halliday S., and Tomlinson J, 28: Why we need to rethink procedural fairness for the digital age and how we should do it, Category: Chapter, Published: 05 Dec 2023, P: 468–482
19. Möller, K.: “Balancing as Reasoning” and the Problems of Legally Unaided Adjudication: A Rejoinder to Francisco Urbina. 12 International Journal of Constitutional Law 222, p. 222 (2014).
20. OECD AI principles Human rights and democratic values, including fairness and privacy <https://www.oecd.org/en/topics/ai-principles.html>, (accessed on April 15, 2025);
21. OECD AI Principles Transparency and explainability (Principle 1.3, <https://oecd.ai/en/dashboards/ai-principles/P7>, (accessed on April 15, 2025).
22. Orlikowski W., Gash, Information Systems Research Relevant Theory and Informed Practice Book© 2004, Chapter Making Sense of Technological Frames: Promise, Progress, and Potential, pp.473-491.
23. Rose J.,J.S. Persson, L.T. Heeager& Z. Iran, Managing e-Government: value positions and relationships, Info Systems J (2015) 25, 531–571 , doi: 10.1111/isj.12052, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/isj.12052?msocid=1a0c59ddbc236d330d7c4a3cbd856ccd>, (accessed on April 18, 2025)
24. Sanchez-Graells A. Resh (AI) ping Good Administration: Addressing the Mass Effects of Public Sector Digitalisation, Laws 2024, 13(1),9, M.D.P.I., <https://www.mdpi.com/2075-471X/13/1/9>, (accessed on April 15, 2025).
25. Sinclair, Alexandra J. 2023. A Tale of Two Systems: An Account of Transparency Deficits in the Use of Machine Learning Algorithms to Detect Benefit Fraud in the UK and The Netherlands. The Digital Constitutionalist. Available online: <https://digi-con.org/a-tale-of-two-systems-an-account-of-transparency-deficits-in-the-use-of-machine-learning-algorithms-to-detect-benefit-fraud-in-the-uk-and-the-netherlands/> (accessed on April 18, 2025).
26. Sweet, A. S., Mathews, J., Sweet, A. S. & Mathews, J.: Constitutions, Rights, and Judicial Power. In: Proportionality Balancing and Constitutional Governance, doi:10.1093/oso/9780198841395.003.0001 (2019).
27. Terlizzi A. The Digitalization of the Public Sector: A Systematic Literature Review, April 2021The Italian Journal of Public Policy 16 (1):5-38 DOI:10.1483/100372, https://www.researchgate.net/publication/351069477_The_Digitalization_of_the_Public_Sector_A_Systematic_Literature_Review, (accessed on April 15, 2025).

THE ASCENDING TECHNO-NATIONALISM IN THE U.S.–CHINA RIVALRY AND THE EU’S TECHNOLOGICAL INDEPENDENCE

Chief Assistant Vladimir Babanov, PhD, Department of National Security and Public Administration, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad

Abstract: *The rise of techno-nationalism is a key factor in defining the U.S.-China technological rivalry and it shapes the way the European Union pursues technological independence. Techno-nationalism has defined the way the U.S. and China are chasing strategic dominance through emerging technologies like AI, semiconductors, and cloud computing. This study argues that although the EU seeks to achieve digital sovereignty, it faces challenges from its fragmented industrial base, slow innovation cycle and reliance on foreign developed technologies in critical areas. The findings of this study emphasize the importance of developing the EU's industrial policy and increasing innovation capacity in addition to achieving regulatory objectives in order to maintain strategic autonomy in a rapidly changing world technology order.*

Keywords: *techno-nationalism, artificial intelligence, security, technology, power politics*

РАСТЯЩИЯТ ТЕХНОНАЦИОНАЛИЗЪМ В СЪПЕРНИЧЕСТВОТО САЩ-КИТАЙ И ТЕХНОЛОГИЧНАТА НЕЗАВИСИМОСТ НА ЕС

Главен асистент д-р Владимир Бабанов, Катедра „Национална сигурност и публична администрация“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Резюме: *Възходът на технонационализма е ключов фактор за развитието на съперничество между САЩ и Китай, ограничаващ стремежа на Европейския съюз за технологична независимост. Технонационализмът е определящ за начина, по който САЩ и Китай се конкурират за стратегическо господство чрез нови технологии, като изкуствен интелект, полупроводници и облачни платформи. Настоящото проучване показва, че ЕС е изправен пред предизвикателства, произтичащи от фрагментирана индустриална база, свръхрегулации и зависимост от чужди технологии. Проучването констатира важността на политиката на ЕС и увеличаването на иновационния капацитет за постигане на технологична автономност.*

Ключови думи: *технологичен национализъм, изкуствен интелект, сигурност, технология, силова политика*

Introduction

The term "techno-nationalism" describes government actions designed to provide for national technological independence and superiority. The modern definition of techno-nationalism is described as "new industrial policies for self-sufficiency in technology with the aim of establishing 'national champions' in high-technology sectors and limiting foreign competition in the face of emerging, high-tech capabilities" (Manning, R.A., 2019). In effect,

techno-nationalism combines economic, scientific, and military objectives into aim of securing the nation's technological safety and primacy (Evans, P., 2021). Currently, the U.S. and China are witnessing a surge in this type of goalsetting in their competition for supremacy. Both countries see the technological leadership (in AI, semiconductors, 5G, quantum computing, etc.) as critical to gaining or maintaining national economic and military advantage. Historically, the U.S. has always been an advocate of globalization and technological flux, but today, the U.S. government views China's advancements in technology as a direct threat to U.S. dominance (Ryan, M., & Burman, S., 2025).

Therefore, the U.S. has transitioned from a liberal-integrationist approach to one of selective decoupling in emerging technologies. Likewise, Beijing also sees technology as a key factor in achieving national resurgence in this century. China's leaders have explicitly linked national revival to science and technology as the "century of humiliation" was caused by technological inferiority (Evans, P., 2021). Behind the efforts of both countries there are selfish national interests that leave the technologically fragmented EU into a dependent position regarding its technological advancement. The next pages aim to describe the power dynamics between China and US and what is the EU's position in it.

Methodology

The research employs a qualitative, conceptual framework utilizing a complete and systematic evaluation of peer-reviewed literature, government and international policy documents, and institutional reports to conduct an analytical examination of comparative techno-nationalist approaches in the U.S. and China and their relations to the EU's pursuit of technological independence. The focus of this study is on three critical sectors, AI, semiconductors, and digital infrastructure, that are strategically important and evaluated through the lenses of policy framing, governance models, and regulatory frameworks. This study is interpretive in nature without employing empirical data collection. The theoretical underpinnings of this study are rooted in the concepts of techno-nationalism, digital sovereignty and strategic autonomy.

Discussion

The United States has developed a market-based model of technological innovation. Private companies and their investors drive much of the innovation in the U.S. with the government providing for research and infrastructure needs. The U.S. also has used export restrictions and trade-related policies directed toward adversaries to protect its own hi-tech

companies. Examples include placing Chinese companies like Huawei on the U.S. Commerce Department's Entity List, tightening rules on foreign AI-driven start-ups, and passing the 2022 CHIPS and Science Act, which is a \$53 billion program intended to restore domestic semiconductor manufacturing capacity.

However, enforcement turns to be selective. The U.S. does not rely solely on new laws, rather, the U.S. employs a decentralized approach, enforcing regulations and providing funding on a sector-by-sector basis. Thus, American companies (for example, Google, OpenAI, Amazon, and Microsoft) can proceed rapidly under flexible regulatory conditions, and federal agencies and Congress can apply sanctions or provide funding targeting specific areas. In other words, the U.S. is taking a market-oriented approach to technological innovation and views heavy regulation as a potential threat to its leadership position in this area (Davtyan, T., 2025).

China's model differs significantly from that of the U.S. The party-state plans to use long-term industrial planning, large-scale public R&D programs and state-owned companies to develop technology. China's "AI 2.0" strategy, for example, explicitly mobilizes government funds across the AI ecosystem. A RAND analysis states that by 2030 China plans to be the world's leader in AI, and will deploy state-funded investments "across the full AI technology stack, from chips to applications" (Chan, K. et.al., 2025). Additionally, there are already state-allocated funds available to help facilitate the advancement of AI technology in China.

While the Chinese tech giants operate within the context of a strong state guidance, companies such as Alibaba, Baidu, Tencent, Huawei and others are innovating at an extraordinary pace as they have the official R&D support and incentives to fill-in any gaps in innovation. This state-directed mobilization of resources to promote technological development goes well beyond AI. China's "Made in China 2025" and 14th Five-Year Plan dedicate billions to advance chips, biotechnology, quantum, robotics and other strategic technologies. Therefore, China is employing a focused national effort to develop the technologies it believes will give it an advantage.

Both the U.S. and Chinese governments have identified artificial intelligence as a strategic domain and have articulated ambitions to achieve leadership positions. The Trump Administration as well as and Biden Administration released national AI strategies that framed the emergence of an "AI revolution" as necessary for the continued prosperity and national security of the United States (Mazarr, M., Agachi, A., 2025) Likewise, China's State Council established national goals for AI by 2030 to develop AI into a \$100 billion industry and utilize

AI to further economic development and military capabilities¹. Consistent with their national goals, both superpowers have employed policy actions to achieve AI leadership. The U.S. has sought to control AI hardware through the imposition of export controls and restrictions on access to advanced computing chips, for example, by restricting access to NVIDIA GPUs, and possibly expanding export controls to other types of chips.

China has been developing its own alternative semiconductors and AI compute clusters to counter the effects of U.S.-imposed export restrictions. These export controls have blocked China's access to advanced computing chips, which are essential to the development of AI, resulting in Chinese companies reporting they are "compute-constrained." Similar dynamics exist in other strategic areas including semiconductors, telecommunications, biotechnology, and emerging areas like quantum computing. For example, the U.S. has implemented export controls and trade-related policies to prevent the acquisition of 5G telecommunications equipment from Chinese company Huawei by U.S. allies due to concerns related to techno-security. The EU has also entered this competition. The 2022 European Chips Act pledged to double the EU's percentage of the world's chip production from 10 percent to 20 percent by 2030 (European Commission, 2023). However, the EU does not have any companies that produce leading edge semiconductors and experts acknowledge that the EU "never really gained a foothold" relative to companies like Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) and NVIDIA. (Hancke, B., Garcia Calvo, A., 2025)

Although the U.S. government has provided broad guidelines, it has allowed Silicon Valley and academia to drive the vast majority of the innovation. China, on the other hand, has few formal limitations on the growth of tech companies, but instead directs them. China introduced "AI ethics" guidelines in 2019 and has recently taken steps to curb Big Tech's data misuse, but continues to provide state contracts and subsidies to the aforementioned. No country has placed extensive prescriptive rules on AI or other emerging technologies beyond very limited contexts. In fact, researchers argue that only if a government wishes to maximize innovation it will adopt minimal regulation (Keith, J.D.C. et.al. 2024).

This perspective provides insights regarding why Washington and Beijing have thus far limited their regulatory oversight as both seem to prioritize the efforts in the technological arms race. Conversely, the European Union has developed a nearly opposite approach. Since the mid-2010s, the EU has positioned itself as the world's primary regulator and rule-maker for technology, and seeks ways to codify European values (such as privacy, security, and ethics)

¹ State Council of the People's Republic of China, 2017.

into technology standards. For example, the General Data Protection Regulation (GDPR) and the forthcoming AI Act reflect this orientation. The EU's AI Act categorizes AI applications according to level of risk and places strict requirements on high-risk AI applications. Critics contend that these laws could limit innovation. For example, a legal study of generative AI models indicated that the Act could stifle innovation, especially for small companies, due to the possibility of expensive compliance costs (Nizza, U., 2024).

Similarly, a Brookings Institution analysis compared the two approaches of the U.S. whose approach is "very decentralized among federal agencies" with little creation of new lawmaking authority, and the EU's approach which is characterized by a "more comprehensive range of legislation" with stricter new requirements for AI and platform services (Engler, A., 2023). Evidently, the EU currently is choosing a regulatory route while the U.S. still tends to emphasize voluntary and industry-based solutions. The deepening rivalry between the United States and China in technology and information systems presents critical challenges to the European Union. On one hand, Europe acknowledges the necessity of digital sovereignty and seeks to diminish dependence upon the technological capabilities of the United States and China to protect its economic interests and citizens. To this end, the European Union has implemented a number of policies designed to achieve digital sovereignty. For EU is critical to diminish its reliance on foreign technology and the EU Chips Act is a step in that direction.

The GAIA-X program, which is an attempt to develop a cloud system based in the European Union is another one together with broader regulations such as the Digital Service Act. Similarly, the European Union's new AI strategy, which is part of a larger effort to increase the competitiveness of the European Union through technological advancement, identifies the development of cutting-edge AI infrastructure, and talent and investment as necessary to "strengthen the EU's technological competitiveness and independence" (Youngs, R., 2025). The European Union and its member-states are investing heavily in research and development of their own technologies, increasing defense spending in order to encourage and assist local firms and establishing alliances, such as those with Japan and Taiwan, to secure the supply chains.

However, despite high aspirations, the reality of the situation facing the EU is difficult. The EU's industrial base and venture ecosystems are generally thin in comparison to those of the United States and China. An LSE study has stated that the European Union is "very dependent on the U.S. and China in most levels of the digital stack, from network equipment to online platforms," and by sector, the EU has players in network hardware (Hancke B., Garcia

Calvo, A., 2025), but there are no equivalent companies to Amazon Web Services or Google Cloud.

The EU Chips Act's flagship projects such as multi-billion-euro investments in Germany, Italy, France, are currently under construction, but target somewhat older process technologies and are experiencing delays. The European Union is even farther behind in cloud and software. While GAIA-X (established in 2020) was intended to be a federated cloud system for the EU's cloud services under the strictest data sovereignty requirements, criticism appeared towards the slow adoption and the dependency on non-EU companies, undermining its own objectives regarding sovereignty. Furthermore, nearly all EU governments and businesses continue to utilize American cloud technologies such as AWS, Azure, Google Cloud, and software applications - a dependence on U.S. technology that was revealed to be a vulnerability during the COVID-19 pandemic. Moreover, OECD data reveal that the total R&D growth rate of the EU with 1.6 percent in 2023 is significantly lower than that of China at 8.7 percent (OECD, 2025). Thus, the scientific and industrial capacities of the EU risk declining relative to those of China.

The technical abilities of the EU resemble more of a catch-up effort than a leadership initiative. While the EU's regulatory rigidity protects consumers, it can also hinder the ability of EU-based startups to innovate rapidly. In contrast, U.S. and Chinese startups enjoy greater flexibility due to the less stringent regulatory environments. This provides U.S. and Chinese startups with a competitive advantage in terms of rapidity of deployment and access to data. While many cutting-edge technologies deployed in the EU are still created by U.S.-based companies, EU-based firms often license or purchase technology from abroad. Europe faces the possibility of being "held hostage" by American cloud services because EU-developed alternatives, such as GAIA-X, continue to involve collaboration with U.S. technology giants. The EU finds itself caught between the two superpowers on the technological stage. The emerging U.S.-China technology cold war creates pressure on the EU to pursue greater autonomy, but the EU is so far unable to achieve it. The EU's Single Market can serve as a vehicle for scaling new industries, but only if combined with substantial investment and adequate industrial policy.

Conclusion

Techno-nationalism has taken hold in both the U.S. and China, perceived as a critical component of national power. Each nation views the creation of advanced capabilities in technologies including AI, 5G, semiconductors, and others as essential for maintaining military

strength and economic advantage. As such, the U.S. is using its dynamic and competitive private sector combined with directed government spending while China is leveraging state-directed planning and national conglomerates to drive development. Each has chosen to prioritize speed and independence above all else. For the EU, the implications are clear. If it does not create its own capacity for technological advancement to counter the effects of dependency, it will fall behind. However, the EU's highly regulated environment and the fractured nature of its markets will impede the results it hopes to achieve. The EU is facing a challenge to reconcile its "sovereignty" objectives with competitiveness and develop policies allowing it to build domestic capabilities such as chips, cloud, AI, etc., without stifling the entrepreneurship. How well the EU performs in balancing these competing objectives will determine if the EU remains a "rule-setter" or becomes a true, independent tech power.

Bibliography

1. Manning, R. A. (2019). Techno-nationalism vs. the fourth industrial revolution. *Global Asia*, 14(1), 14-21. [\[CrossRef\]](#)
2. Evans, P. (2020). Techno-nationalism in China–US relations: Implications for universities. *East Asian Policy*, 12(02), 80-92. [\[CrossRef\]](#)
3. Ryan, M., & Burman, S. (2025). Globalization, Primacy, and the US–China Tech War in “Emerging and Foundational Technologies”. *The Chinese Journal of International Politics*, 18(4), 406-429. [\[CrossRef\]](#)
4. Davtyan, T. (2025). The us approach to ai regulation: federal laws, policies, and strategies explained. *Journal of Law, Technology, & the Internet*, 16(2), 223. [\[CrossRef\]](#)
5. Chan, Kyle, Gregory Smith, Jimmy Goodrich, Gerard DiPippo, and Konstantin F. Pilz, Full Stack: China's Evolving Industrial Policy for AI. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2025. [\[CrossRef\]](#).
6. Mazarr, Michael J. and Anca Agachi, Building a U.S. National Strategy for the Artificial Intelligence Era: Drawing Lessons from Six Archetypal Strategies. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2025. [\[CrossRef\]](#).
7. European Commission, 2023, European Chips Act [\[CrossRef\]](#)
8. Hancke B., Garcia Calvo, A., 2025, Can Europe achieve digital sovereignty?, London School of Economics, [\[CrossRef\]](#)
9. Keith Jin Deng Chan, Gleb Papyshev, Masaru Yarime, Balancing the tradeoff between regulation and innovation for artificial intelligence: An analysis of top-down command and control and bottom-up self-regulatory approaches, *Technology in Society*, Volume 79, 2024, 102747, ISSN 0160-791X, <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2024.102747>. [\[CrossRef\]](#)
10. Nizza, U. (2024). Assessing the Impact of the European AI Act on Innovation Dynamics: Insights from Artificial Intelligences. *Northwestern Pritzker School of Law*. [\[CrossRef\]](#)
11. Engler, A., 2023, The EU and U.S. diverge on AI regulation: A transatlantic comparison and steps to alignment, Brookings Institution, [\[CrossRef\]](#)

12. Youngs, R. (2025). Rethinking EU Digital Policies: From Tech Sovereignty to Tech Citizenship. [\[CrossRef\]](#)
13. OECD, 2025, R&D spending growth slows in OECD, surges in China; government support for energy and defence R&D rises sharply, [\[CrossRef\]](#)

РОЛЯТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ИНВЕСТИЦИОННИ СПОРАЗУМЕНИЯ В СЪВРЕМЕННОТО МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО

Светомир Янков Костов

Резюме: Международните инвестиционни споразумения са най-важният източник на правото, уреждащ инвестиционни отношения между държави и между държави и граждани на други държави. В съвременния свят на все по-интензивни икономически отношения, ролята на споразуменията трябва да се познава. Тяхното съдържание, дори подобно между различните държави, може да покаже определени цели на държавите, които го сключват. Значимостта на инвестиционните споразумения расте с оглед и на техния брой и чрез инструменти на международното публично право, уреждат отношения, значими и за частните лица.

Ключови думи: Инвестиционно споразумение, инвестиция, споразумения между държави

THE ROLE OF INTERNATIONAL INVESTMENT AGREEMENTS IN MODERN INTERNATIONAL LAW

Svetomir Yankov Kostov

Abstract: International investment agreements are the most important source of law governing investment relations between states and between states and citizens of other states. In the modern world of increasingly intensive economic relations, the role of agreements must be known. Their content, even similar between different states, can indicate certain goals of the states that conclude it. The significance of investment agreements is growing in view of both their number and through instruments of international public law, they regulate relations that are also significant for private individuals.

Keywords: Investment agreement, investment, agreements between countries

Основен източник за инвестиционното право са международните инвестиционни споразумения или договори. Инвестиционното споразумение е съглашение, което чрез един или повече писмени документа, описва договорките и правилата между две или повече държави, по повод инвестициите, направени от граждани на една от държавите-страни по договора на територията на друга държава – страна по този договор. Конвенцията за правото на договорите дава следното определение за международен договор:

"Договор" означава международно споразумение, сключено между държави в писмена форма и регулирано от международното право, независимо дали споразумението се

съдържа в един документ, в два или няколко свързани помежду си документа, а също така независимо от конкретното му наименование;¹

Интересите и на двете страни са в реализирането и в правилното функциониране на инвестицията. След края на Втората световна война, международното сътрудничество се засилва и субектите на международното право търсят все по-ефективни способи и механизми за уреждане на своите отношения. Обичайното международно право и принципите не отговарят на развитието на икономическите отношения и носят несигурност за страните. Въпреки рисковите фактори и положителното намерение на субектите, така и не се стига до сключване на обща рамка под формата на международно споразумение, което да урежда изцяло инвестиционните отношения в международното публично право. В отговор на търсенето, международната общност предприема други стъпки. Отделните суверенни държави намират решението си чрез сключване на двустранни или многостранни инвестиционни споразумения помежду си. Първото такова споразумение идва след задълбочена работа и целева програма за сключване от страна на Федерална Република Германия. Това довежда до сключване на първото двустранно инвестиционно споразумение между Германия и Пакистан през 1959 г. Тези усилия полагат основата за цяла нова ера в развитието на международното инвестиционно право.

В толкова специфични отношения като инвестиционните, страните, държави и инвеститори, започват широко да разчитат на двустранните или многостранните инвестиционни споразумения.

От гледна точка на броя сключени инвестиционни споразумения може да се отбележи непостоянна тенденция. След справка в официалния уебсайт на Конференция на ООН за търговия и развитие, общият брой на двустранните инвестиционни споразумения надхвърля 2850, а броят на влезлите в сила над 2200 към началото на 2026. Комисията предоставя достъп до всички известни двустранни инвестиционни споразумения, както и до споразумения, които включват отделни инвестиционни клаузи. Историческа справка показва, че в периода 1900 – 1960 година има едва 4 сключени споразумения. В период 1960

¹ Виенска конвенция за правото на договорите от 1969 година, Конвенцията е ратифицирана от Народна Република България с указ № 503 на Държавния съвет от 12 февруари 1987 година (ДВ, бр. 14 от 1987 г.). Конвенцията е обнародвана в Държавен вестник брой № 87 от 10 Октомври 1987 година. Република България оттегля със закон резервата относно задължителната юрисдикция на Международния съд (Държавен вестник, брой № 8 от 27 януари 1994 година).

– 2000 са сключени 2076 инвестиционни споразумения и след 2000 година – 1361. Броят е такъв, защото към статистиката се включват и тези, които са прекратени. За по малко от 30 години имаме брой, който почти достига този за целия предходен 20 век. Това може да бъде обяснено с динамичната икономическа обстановка и засилващите се капиталови вложения и обмени. Тези споразумения са реципрочен отговор на засилващите се икономически връзки в международен аспект.

I. Съдържание

По съдържание двустранните инвестиционни споразумения са класически пример за международноправен договор. Наименованията задължително включват думите „инвестиции“, „насърчаване“, „сътрудничество“, „защита“. Ако договорите са сключени между повече от две държави, то тогава обикновено заглавието не включва самите държави, както например Договора за Енергийна харта. Той съдържа клаузи, регулиращи международните инвестиции в областта – член 10 и следващи, но не съдържа конкретните държави в заглавието си. След заглавието има и преамбюл. Той обикновено показва намеренията на държавите относно задълженията и правата, които се инкорпорират в документа. Пример за преамбюл:

„Република България и Република Тунис, наричани по-долу „договарящи се страни“, желаейки да насърчат икономическото сътрудничество във взаимна изгода на двете страни; възнамерявайки да насърчат и създадат благоприятни условия за инвестиции на инвеститори на едната договаряща се страна на територията на другата договаряща се страна; признавайки необходимостта от стимулиране и защита на чуждестранни инвестиции с цел да поощрят икономическото развитие; се договориха за следното:²

Изхождайки от тези примерени заглавие и преамбюл, който добре илюстрира общата структура, която използват ДИС, можем да направим няколко заключения. От семантична гледна точка държавите опитват още в заглавията да отбележат модел, който да подскаже, че споразумението гарантира права, но и предписва задължения. С думите „насърчаване“ и „защита“ се отбелязват двете посоки, в които държавите трябва да работят. От една страна да се установят подходящи и привлекателни условия за чуждестранните инвеститори и в

² ДОГОВОР между Република България и Република Тунис за взаимно насърчаване и защита на инвестициите (Ратифициран със закон, приет от XXXVIII Народно събрание на 28 март 2001 г. — ДВ, бр. 35 от 2001 г. В сила от 15 октомври 2003 г.).

последствие да бъдат ефективно осигурени техните права чрез механизми за защита. Структурата на инвестиционните споразумения може да се раздели на няколко части:

1. Определения.

Тук срещаме дефиниция за понятията „инвеститор“, „инвестиция“, както и изискванията, които трябва те да притежават, за да получат ефективната защита по споразумението. Това е от изключително значение, тъй като би могло да определи дали за конкретен спор е приложим някой от механизмите за разрешаване, предвидени в инвестиционно споразумение. Ако изискванията към понятията инвеститор или инвестиция не са покрити, юрисдикциите могат да откажат разглеждане на спора, поради липса на компетентност. Спецификата на икономическите отношения между държавите се отразяват в изискванията, които следва да се покрият от едно лице, за да може то да се възползва от защитните механизми на инвестиционното споразумение. Съдържат се конкретните критерии, на които трябва да отговаря едно физическо лице или юридическо лице, за да попадне под обхвата. Тези критерии често търсят връзката между инвеститора и страната по договора. Тази връзка може да е осъществена чрез гражданство респ. адрес на управление или на първоначална регистрация, като при юридическите лица тя се установява по-трудно. Проблемът при тях е, че много често собствениците на дялове, акции и т.н., т. нар. *shareholders*, могат да бъдат от трета страна за тези по договора. Те могат да бъдат граждани на страна, която не е страна по споразумението. Могат да бъдат дружества, които са регистрирани в държава, която не е страна по договор, но от лица, които са граждани на такава или дружества, чиито адреси на управление са на територията на държава по договора, но мажоритарната собственост да е в лице – гражданин на трета страна. Това налага изследването на връзката във всеки конкретен случай. На следващо място идва и определянето на самата инвестиция. Този е един от най-дискусионните моменти в инвестиционното право въобще. Под определението за инвестиция най-често попадат движими, недвижими активи, интелектуална собственост, лицензи, права и др. Има инвестиционни договори, които изискват изричното писмено одобрение на страна по договора, за да попадне конкретна инвестиция под обхвата:

„Предимствата на това споразумение се прилагат за инвестициите на инвеститорите на едната договаряща се страна на територията на другата договаряща се страна, които са

специално одобрени писмено от компетентен орган в съответствие със законите и разпоредбите на последната договаряща се страна“³

Обикновено икономическите реалности са динамични и инвестициите разширяват приложимото поле на тези споразумения. Достатъчно широкото определение за инвестиция позволява естественото разгръщане на понятието и покриването на все повече и повече финансови операции от действителността.

2. Условия за материалноправната защита на инвеститорите.

Тези условия на първо място трябва да определят териториалното действие на договора. Това включва всички територии на двете подписващи страни. В някои случаи, както е Договорът за Европейския съюз, то териториалното действие обхваща определени територии на няколко държави:

„Договарящата се страна определя, върху чиято юрисдикция терминът „територия“ означава територията на всяка от договарящите се страни, както е определена в нейното законодателство, и прилежащите територии, върху които всяка договаряща се страна има суверенни права или в съответствие с международното право“⁴

На следващо място идва времевият обхват на договора. По-малка част от инвестиционните споразумения, 208 към началото на 2026 г., се сключват за неограничен период от време, като е възможно да се ограничат определени разпоредби за конкретен календарен период:

„Настоящото споразумение остава в сила, освен ако една от страните не уведоми писмено другата страна за намерението си да го прекрати. Прекратяването на настоящото споразумение ще влезе в сила една година след получаване на уведомлението за прекратяване от другата страна.

По отношение на инвестиции или ангажменти за инвестиране, направени преди датата, на която прекратяването на настоящото споразумение влезе в сила, членове 1 до 54 включително, както и параграфи 1 и 2 от този член, остават в сила за период от 15 години“⁵

³ Art. 2 of Thailand and the Government of the Kingdom of Bahrain for the Promotion and Protection of Investments signed on 21 May 2002.

⁴ Art. 1 of Agreement between People's Republic of China and the Government of the Republic of Georgia Concerning the Encouragement and Reciprocal Protection of Investment.

⁵ Canada-United Arab Emirates Foreign Investment Promotion and Protection Agreement.

Друга, по-съществена част, поставят определен срок, най-често 5 или 10 години:

“Договарящите се страни се уведомяват взаимно писмено по дипломатически канали за завършването на съответните им вътрешни процедури, необходими за влизането в сила на настоящото споразумение. Настоящото споразумение влиза в сила на 30-ия ден след последната от датите на получаване на уведомленията. То остава в сила за период от 10 години след влизането му в сила и продължава да бъде в сила, освен ако не бъде прекратено по реда, предвиден в параграф 2”.⁶

“Настоящото споразумение влиза в сила от датата на последното уведомление, чрез което договарящите се страни взаимно се информират, за изпълнението на вътрешноправните процедури относно одобряването му, и е валидно за срок от пет години. Настоящото споразумение се подновява автоматично за следващ период от една година, ако нито една от договарящите се страни не уведоми писмено другата за намерението си да го прекрати не по-късно от шест месеца преди датата на изтичане на срока на споразумението”⁷.

След определянето на обхвата на инвестиционния договор, обхвата на защитата, идва ред за подsigуряване на определени условия, които да осигурят инвеститорите, че правата има няма да бъдат засегнати от действия на държавата домакин и дори да бъдат, то те биха били обезщетени. Включени обикновени типични режими и механизми за осигуряване на сигурността на инвестицията в приемащата страна. Залагат се основни принципи и изисквания на международното право във връзка с третирането на чуждестранните лица. Клаузи, които забраняват дискриминацията, както и клаузи, които разширяват механизмите за защита, които би осигурило местното право. В тази част от споразуменията се среща терминът третиране. Автори като проф. Джесуалд Салакузе (Fletcher School of Law and Diplomacy), Университета Тъфтс, считат, че третиране е съвкупността от задължения, която приемащата държава поема спрямо чуждестранния инвеститори или инвестиция, уредени от инвестиционните споразумения. Самата дума се е превърнала в термин на международното инвестиционно право. Качествените квалификации на тези задължения е прието да се описват с термина „стандарт за третиране“. По този начин се задават и утвърждават няколко понятия, които оформят рамките на почти всички инвестиционни споразумения. В тази част от структурата на инвестиционните споразумения се описват и конкретните стандарти за третиране. Най-често срещаните са минимален стандарт за честно

⁶ Art. 28 of The Agreement between Japan and the State of Israel for the Liberalization, Promotion and Protection of Investment, signed on February 28, 2017, and in force since May 10, 2017.

⁷ Art. 12 of Thailand and the Government of the Kingdom of Bahrain for the Promotion and Protection of Investments signed on 21 May 2002.

и равно третиране, най-облагодетелстваната нация, забрана за дискриминационни мерки, национално третиране, общо изискване за спазване на поети задължения в инвестиционните споразумения:

- Честно и равно третиране – този стандарт или режим е разглеждан и тълкуван от различни арбитражи, тъй като се съдържа в почти всички инвестиционни споразумения. Не се описва в детайл какво се споразумяват страните, включвайки го, но най-често това са осигуряване на равни и справедливи юридически и административни стандарти за свободното опериране на инвеститора.

- Защита и сигурност – този стандарт гарантира на инвеститорите, че ще получат съдействие от страна на държавата домакин по време на своите операции. Също така и че при наличие на някакви нарушения, приемащата държава ще извърши пълно разследване и проверка на обстоятелствата.

- Забрана на дискриминационни мерки – този стандарт осигурява на инвеститорите сигурност, че приемащата държава няма да приложи различни мерки в сходни ситуации спрямо чуждестранен инвеститор и местно лице. Стандартът също е често тълкуван от арбитражните юрисдикции, тъй като може да бъде извънредно обширен като приложение и съответно от своя страна да попречи на приемащата държава да подсили необходимия контрол, който например осигурява към местните лица.

- Най-облагодетелствената нация – чрез този стандарт се осигурява положението на инвеститорите, които дори да не са получили най-удовлетворяващите за тях права в споразуменията, сключени от техните родни държави, които са приложими, защото те имат възможност да се възползват от по-благоприятни условия предвидени в друг инвестиционен договор, по който е страна приемащата държава.

3. Способи за разрешаване на спорове.

Важна част от инвестиционните договори представляват и параграфите, посветени на разрешаване на спорове. Още при първите сключени такива договори откриваме такива клаузи – чл. 11 от Germany - Pakistan BIT (1959) . Инвестиционните договори уреждат какъв е процесът за разрешаване на спорове и как следва субектите,

за когото е приложим договора, да действат. Сред най-често срещани юрисдикции са арбитражите при Международния център за разрешаване на инвестиционни спорове,

3.1 Спорове между Инвеститор и Приемаща страна

Има и такива договори, които задължително изискват определени действия преди изпращането на спора до арбитраж. Такива действия могат да са: започване на преговори, консултации, процедури по помирение, сезиране на местни юрисдикции и други, независимо дали се касае за уреждане на спорове между държава и инвеститор или държава и държава. Например член 13 от предвижда задължителни консултации и преговори в рамките на 8 месеца:

1. Споровете между страните относно тълкуването или прилагането на това споразумение ще се уреждат, доколкото е възможно, чрез консултации и преговори. В тази връзка страните се съгласяват да започнат преки обективни консултации и преговори за постигане на такова уреждане.

2. Ако спорът не бъде уреден в рамките на осем месеца от датата, на която въпросът е бил повдигнат от някоя от страните, той може да бъде отнесен по искане на която и да е от страните до арбитражен съд, съставен от трима членове.⁸

Изискване за консултации и преговори има и в член 14 от същия договор, където се уреждат споровете между инвеститор и приемаща държава. Такъв тип изисквания в клаузи са по-скоро изключение и се срещат в 29 международни инвестиционни споразумения към 01.2026. Друг подход при уреждане на юрисдикциите се среща при 649 инвестиционни договора. Това е т.нар. „разклонение от пътя“ или “fork in the road” тези клаузи предвиждат, че страна по спора трябва да направи избор преди подаване на иска си между международен арбитраж и национална юрисдикция. Целта на такива клаузи е да се избегне дублиране и противоречива практика между юрисдикциите. Такава клауза откриваме в чл. 8 от двустранното инвестиционно споразумение между Финландия и Алжир:

„2. Ако спорът не бъде уреден в рамките на три (3) месеца от датата, на която е бил повдигнат писмено, спорът може, по избор на инвеститора, да бъде отнесен:

⁸ Agreement between the Government of the United Arab Emirates and the Government of the Republic of Costa Rica for the reciprocal promotion and protection of investment.

(а) до компетентните съдилища на договарящата се страна, на чиято територия е направена инвестицията; или

(б) до международен арбитраж⁹

Също член 8 от споразумението от 2004 г. между Ливанската република Република Турция за насърчаване и взаимна защита на инвестициите :

Ако тези консултации не доведат до решение в рамките на шест месеца от датата на писменото искане за уреждане, инвеститорът може да отнесе спора, по свой избор, за уреждане до:

а) компетентния съд на договарящата се страна, на чиято територия е направена инвестицията; или

б) Международния център за уреждане на инвестиционни спорове, предвиден от Конвенцията за уреждане на инвестиционни спорове между държави и граждани на другите държави, открита за подписване във Вашингтон на 18 март 1965 г.; или

в) ad hoc арбитражен съд, който, освен ако не е договорено друго от страните по спора, се създава съгласно арбитражните правила на Комисията на Организацията на обединените нации по международно търговско право;¹⁰

Споровете се разделят на такива между договарящите се страни и между страна и инвеститор и се прилагат различните условия. Тук подходите варират, като се откриват споразумения, които поставят задължителни предварителни условия, преди арбитражната юрисдикция или такива поставени при алтернативност. Например изискване за задължителен процес по медиация или преговори в продължение на определен календарен период, които не могат да бъдат дерогирани от последващата арбитражна юрисдикция. Важно е да се отбележи е, че тук се съдържа и т.нар. арбитражна клауза, която осигурява съгласието на двете страни на последващи арбитражни процедури. Трябва да се отбележи, че някои от споразуменията включват и възможност за разглеждане от местни юрисдикции, например член 10 от Споразумението между Албания и Гърция:

⁹ Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the People's Democratic Republic of Algeria on the Reciprocal Promotion and Protection of Investments.

¹⁰ Agreement between the Lebanese Republic and the Republic of Turkey on the Promotion and Reciprocal Protection of Investments, 2004.

„Ако такива спорове не могат да бъдат уредени в рамките на ШЕСТ месеца от датата, на която някоя от страните е поискала уреждане по взаимно съгласие, инвеститорът или съответната договаряща се страна може да отнесе спора или до компетентния съд на договарящата се страна, или до международен арбитражен съд.“¹¹

Или друг пример:

„2. Ако такъв спор не може да бъде уреден в рамките на шест месеца от датата, на която всяка от страните е поискала уреждане чрез преговори, съответният инвеститор може да отнесе спора до компетентния съд на договарящата се страна, която е страна по спора.

3. В случай на спор по отношение на членове 5 и 6 от това споразумение, съответният инвеститор може вместо това да отнесе спора за уреждане чрез арбитраж до ad hoc арбитражен съд, който ще бъде създаден съгласно Арбитражните правила на Комисията на Организацията на обединените нации по международно търговско право (UNCITRAL).

За тази цел всяка договаряща се страна с настоящото декларира своето съгласие за гореспоменатия международен арбитраж“¹²

Срещат се и споразумения, в които възможностите за арбитражни юрисдикции са повече от една - ad hoc арбитражен съд, съгласно Арбитражните правила на Комисията на Организацията на обединените нации по международно търговско право (UNCITRAL) или Арбитражния съд на международния център за разрешаване на инвестиционни спорове (ICSID). В тази си част споразуменията уреждат броя и националността на арбитрите, процедурата по избор и приемане от тяхна страна. В разпоредбите, които уреждат споровете между две договарящи се държави можем да срещнем и регулации относно конституирането на арбитражния трибунал. Тези процеси се съдържат и във вътрешните правила на повечето арбитражни юрисдикции, в случай че не са изрично упоменати в инвестиционните споразумения.

Приложимото право по спора също е съществена част от разрешаването на споровете. Като приложимото право срещаме правото на страната, приемаща инвестицията:

¹¹ Agreement Between the Government of the Hellenic Republic and the Government of the Republic of Albania for the Encouragement and Reciprocal Protection of Investments (1991).

¹² Agreement between the Government of the Republic of Bulgaria and the Government of the Republic of Albania on mutual promotion and protection of investments.

„Арбитражното решение се постановява в съответствие с вътрешното законодателство, ..., която приема инвестициите, и в съответствие с разпоредбите на това споразумение, както и с принципите на международното право, общопризнати и приети от двете договарящи държави“¹³

Клаузите за приложимо право не са след основните и след справка в базата данни на Конференция на ООН за търговия и развитие на всички инвестиционни договори. Това е така, защото вътрешните правилници на юрисдикциите – МЦРИС, МТК, УНСИТРАЛ и т.н. съдържат собствени изисквания и механизми за приложимото право като част от своите вътрешни арбитражни правила. По този начин за инвеститорите се осигурява възможност за запознаване с тези правила, което да им гарантира сигурност и спокойствие при извършване на инвестиционните си намерения.

3.2 Спорове между две държави

Това е механизмът за втория вид спорове, предвидан от инвестиционните договори и се отнася до спорове между две или повече държави, сключващи договора. Общият подход е да се предвижда търсене на приятелско решение и в следствие Ad hoc арбитражна юрисдикция. Има някои основни характеристики, които се уреждат от инвестиционните споразумения задължително при този тип спорове – приложимо право, конституиране на арбитражния трибунал, подбор и избор на арбитри и времеви диапазон, разноси. Всяка държава избира по един свой арбитър в общия случай на двустранно споразумение, след което двамата арбитри избират третия арбитър, който е и председател на трибунала. В някои споразумения като член 8 от ДИС между Китай и Уругвай се изискват дипломатически отношения между двете държави и държавата, чиято националност носи третия арбитър. Ако задачата по избор е неуспешна, то се предоставя възможност до трета независима страна да го направи. Член 9 ал. 4 от ДИС между Аржентина и Египет предвижда изборът да се предостави на Генералния секретар на ООН. Като приложимо право най-често се посочва правилата на международното публично право, на места се отбелязва, че прилагането на международноправните разпоредби не отменя възможността трибуналят да действа ex aequo

¹³ Agreement between the government of the United Arab Emirates and the government of the Republic of Poland for the promotion and protection of investments.

et bono¹⁴. По отношение на разходите, ДИС по-често предвиждат, че разносните се поемат по равно от страните – член 9 от Споразумението между Чехия и Унгария:

“5. Арбитражният съд взема решение с мнозинство от гласовете. Това решение е задължително. Всяка договаряща се страна поема разходите за своя арбитър и представителството си в арбитражното производство; разходите за председателя и останалите разходи се поемат поравно от двете договарящи се страни. Арбитражният съд определя собствената си процедура”¹⁵

Или че всяка страна поема разходите за назначения от своя страна арбитър.

II. Роля на инвестиционните споразумения

1. Роля

След като разгледахме структурата и съдържанието на инвестиционното споразумение и се спряхме на ключовите елементи от него вече можем и да разгледаме неговата цялостна роля и място в международното право. Вече установихме, че инвестиционните споразумения са международни договори и отговарят на определението дадено в Виенска конвенция за правото на договорите от 1969 година. Те се сключват между две или повече суверенни държави. Целта им е свързана с улесняване, урегулиране и установяване на двупосочни или многопосочни инвестиционни намерения на териториите на подписващите държави. В основата на тези договори стои взаимната икономическа изгода, които две или повече държави биха имали при осъществяване на инвестиции от страна на граждани или организации на другата държава или държави. Втората половина на двадесети век е изключително благодатна за установяване и развиване на икономическите взаимовръзки в международните отношения. Държавите изместват своя фокус, особено след края на Студената война, към подобряване на икономическите си показатели. Балансът на силите започва да отстъпва пред все по-силните стопански правоотношения. Един от най-преките пътища за значително подобрене на икономическите си показатели е чрез външни директни инвестиции. Те осигуряват възможности за увеличаване и създаване на промишлени мощности, откриване на работни места, развиване на нови индустриални

¹⁴ Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Poland on encouragement and reciprocal protection of investments.

¹⁵ AGREEMENT BETWEEN THE CZECH REPUBLIC AND THE REPUBLIC OF HUNGARY FOR THE PROMOTION AND RECIPROCAL PROTECTION OF INVESTMENTS.

дейности. По този начин суверенните държави могат да разчитат освен на собствените си граждани и организации, така и на чуждестранни такива.

2. Суверенитет и инвестиции

Френският политик Жан Боден определя суверенитета като „върховна власт над гражданите и поданиците, неограничена от закон“¹⁶. С оглед това, трябва да се разгледа въпросът дали и до каква степен, чрез осигуряване на права на чуждестранни лица, суверенните държави дерогират част от суверенитета си, за да осигурят икономически ползи. Принципите на международното публично право осигуряват държавите да контролират потока от лица, капитали, вещи на своята територия, както и да регулират всички дейности, които сметнат за необходимо. Това положение е надлежно описано във втората глава от Хартата за икономически права и задължения на държавите, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации през 1974 г:

„Член 1

Всяка държава има суверенното и неотменимо право да избира своята икономическа система, както и своите политически, социални и културни системи в съответствие с волята на своя народ, без външна намеса, принуда или заплаха под каквато и да е форма.

Член 2

1. Всяка държава има и свободно упражнява пълен постоянен суверенитет, включително владение, ползване и разпореждане, върху цялото си богатство, природни ресурси и икономически дейности.

2. Всяка държава има право:

(а) Да регулира и упражнява власт върху чуждестранните инвестиции в рамките на националната си юрисдикция в съответствие със своите закони и разпоредби и в съответствие с националните си цели и приоритети. Никоя държава не може да бъде принуждавана да предоставя преференциално третиране на чуждестранните инвестиции;

(б) Да регулира и контролира дейността на транснационалните корпорации в рамките на националната си юрисдикция и да предприема мерки, за да гарантира, че тези дейности са в съответствие с нейните закони, правила и разпоредби и са в съответствие с нейните икономически и социални политики. Транснационалните корпорации не могат да се намесват във вътрешните работи на приемащата държава. Всяка държава, при пълно

¹⁶ Jean Bodin, *Six Books of the Commonwealth* (M.J. Tooley tr, Blackwell Publishers 1955).

зачитане на своите суверенни права, да сътрудничи с други държави при упражняване на правото, посочено в тази алинея;

(в) Да национализира, експроприира или прехвърля собствеността върху чуждестранна собственост, като в този случай държавата, предприемаща такива мерки, следва да изплати подходящо обезщетение, като вземе предвид съответните си закони и разпоредби и всички обстоятелства, които държавата счита за уместни. Във всеки случай, когато въпросът за обезщетението поражда спор, той се урежда съгласно вътрешното законодателство на национализиращата държава и от нейните съдилища, освен ако всички заинтересовани държави не се споразумеят свободно и взаимно да се търсят други мирни средства въз основа на суверенното равенство на държавите и в съответствие с принципа за свободен избор на средства“¹⁷

Държавите запазват някои основни правомощия:

- Правото да контролират инвестиционния проект. То позволява на държавата домакин да изисква от инвеститора по време на реализирането на инвестицията, да действа съгласно местното законодателство. Също така това оказва дисциплиниращ ефект и у самите инвеститори, които трябва да се съобразяват с местното право и да не нанасят вреди на държавата домакин. Защитата на националния интерес може да стои над икономическите ползи за държавите, съответно всяка инвестиция трябва да бъде в духа на взаимното уважение, както се посочва в The United Nations Resolution on the New International Economic Order (NIEO). Този контрол включва дейности като регистрация, лицензиране, мониторинг и проверки от страна на държавните органи и т.н.

- Права над опазването на околната среда. Това включва мерки за опазване на общественото здраве, мерки против всякакво замърсяване или опорочаване на природните ресурси. Петата част от Северноамериканско споразумение за свободна търговия е посветено на инвестициите. Член 1114 е пример за този подход:

¹⁷ Хартата за икономически права и задължения на държавите, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации през 1974 г:

„1. Нищо в тази глава не може да се тълкува като пречка за която и да е от страните да приема, поддържа или прилага каквато и да е мярка, която иначе е съвместима с тази глава, която тя счита за

подходяща, за да гарантира, че инвестиционната дейност на нейната територия се извършва по начин, съобразен с екологичните проблеми.

2. Страните признават, че е неподходящо да се насърчават инвестициите чрез облекчаване на мерките за вътрешно здраве, безопасност или опазване на околната среда. Съответно, никоя от страните не следва да се отказва или по друг начин да дерогира, нито да предлага да се откаже или по друг начин да дерогира такива мерки като насърчаване за установяване, придобиване, разширяване или задържане на нейната територия на инвестиция на инвеститор. Ако някоя от страните счита, че друга страна е предложила такова насърчаване, тя може да поиска консултации с другата страна и двете страни се консултират с цел избягване на такова насърчаване“¹⁸.

Това положение се утвърждава и от Закона за насърчаване на чуждестранните инвестиции и член 22к., който поставя изисквания при реализация на инвестиционни проекти с национално или регионално значение.

- Изисквания и възможности във връзка с осигуряване на нови работни места. В Закона за насърчаване на чуждестранните инвестиции срещаме определени облекчения за инвеститори, които отговарят на определени изисквания и осигуряват работни места за гражданите на приемащата държава. Друг подход е държавите да поставят директни изисквания към инвеститорите за наемане на местен персонал – член 12 от закон за инвестициите в Ирак. Там се поставя възможност за наемане на чуждестранен персонал, едва след като инвеститорът се е уверил, че не възможно да бъде нает иракски гражданин с такава квалификация и способности.

Държавите запазват пълния си суверенитет по отношение на определянето дали лица или лице могат да извършва някаква оперативна дейност на тяхна територия, в кои икономически сектори може да се извършва, какви права могат да се придобиват от чуждестранни граждани или организации, при какви условия трябва да се извършва

¹⁸ Северноамериканско споразумение за свободна търговия, 01.01.1994 г.

конкретна инвестиция, на какви изисквания трябва да отговаря гражданин или организация, за да може да извърши инвестицията и т.н. Законодателната роля на приемащата държава е неотменима, което на пръв поглед отговаря на поставения въпрос като категорично отхвърля възможността за въздействие върху суверенните права на приемащата страна. Когато обаче погледнем взаимоотношения между големи транснационални корпоративни организации и развиващи се страни, можем да открием определени индиректни елементи, които говорят за обратното. Законодателната инициатива е в приемащата страна, но в развиващите се държави обикновено отношенията с чуждестранните инвеститори се кодифицират в полза на инвеститора. Икономическите ползи за населението, осигуряване на работни места и други, могат дори да бъдат предопределящи за политическа подкрепа към управляващите. Да инвестират в развиващи се страни голяма полза имат и самите инвеститори в търсене на по-ниски трудови възнаграждения, данъчни облекчения, осигуряване на политическо влияние на територията на приемащата държава. Инвеститорите обикновено са с много по-големи икономически възможности в конкретната сфера от местните организации, могат да предоставят по-значителни финансови потоци към приемащата страна и населението и. Това от своя страна им осигурява определени политически аргументи. Дори в развитите страни либерализацията на инвестиционните пазари е ограничена до определена степен. Това държавите свързват с подsigуряване на националната си сигурност. Има сектори, в които не се допускат външни намеси в някои страни. САЩ имат рестрикции относно инвеститори в сферите на гражданската авиация, телекомуникациите, военната промишленост, корабоплаването. Все критични за националната сигурност сфери.

3. Стабилизационни клаузи.

За да се осигури балансът между приемащата страна и инвеститора в последващото реализиране на инвестицията, то инвестиционните договори между държави или конкретните инвестиционни договори между инвеститор и държава, често включват т.нар. „стабилизационни клаузи“. Договорите между инвеститор и приемаща страна често са недостъпни, но благодарение на последваща арбитражна практика, можем да разгледаме дори и тях. Тези клаузи гарантират суверенитета на държавата заедно с това обаче дават определени гаранции и на инвеститора. Трибуналет по делото *Feldman v. Mexico* казва следното в тази връзка:

„Правителствата трябва да бъдат свободни да действат в по-широк обществен интерес чрез опазване на околната среда, нови или променени данъчни режими, предоставяне или отнемане на държавни субсидии, намаляване или увеличаване на тарифните нива, налагане на зонирани ограничения и други подобни. Разумно правителствено регулиране от този тип не може да бъде постигнато, ако всеки бизнес, който е неблагоприятно засегнат, може да търси обезщетение и е безопасно да се каже, че обичайното международно право признава това.“¹⁹

Стабилизационните клаузи не отменят възможността и правото на държавите да изменят или изпълняват законодателната си политика, а гарантират, че тези изменения няма да дискриминират или засегнат несправедливо инвеститора. Ако това се случи, то държавата е необходимо да обезщети инвеститора. Държавите могат да избегнат това като изрично се съгласят, че конкретни разпоредби няма да се прилагат спрямо конкретен инвеститор, но това би нарушило принципите на свободната конкуренция и би поставило местните лица в неудобна ситуация. В проучване на Международна финансова корпорация, част от Световната банка, Дефинира стабилизационните клаузи като:

„договорни клаузи в частни договори между инвеститори и приемащи държави, които уреждат въпроса за промените в законодателството на приемащата държава по време на жизнения цикъл на проекта“²⁰

Срещат се няколко категории такива клаузи:

- Клаузи, които „замразяват“ правния ред и целят да оставят законодателството такова, каквото е било по време на извършване на инвестициите, съответно правят новите промени неприложими. Проучването от Andrea Shemberg открива, че 83% от клаузите, които замразяват регулациите са свързани със сектор полезни изкопаеми и главно минна индустрия.

- Клаузи за равновесие – те дават сигурността, че въпреки че за инвестицията ще се прилагат нови закони или изменени такива, инвеститорът ще получи подходяща инвестиция. Тя може да бъде под формата на данъчни облекчения, финансово обезщетение и други. В примерните договори клаузите за пълно

¹⁹ Marvin Feldman v. Mexico, ICSID Case No ARB(AF)/99/1, Award and Separate Opinion, 16 December 2002, para. 103.

²⁰ Stabilization Clauses and Human Rights, March 11, 2008, Andrea Shemberg.

икономическо равновесие се използват в енергийната, водната, транспортната, инфраструктурната и добивната промишленост.

- Смесени клаузи (наречени така, защото споделят някои аспекти и на двете категории) изискват от държавата да възстанови инвеститора в същото положение, в което е бил преди промените, и договорът изрично посочва, че изключенията в закона са един от начините за това.

Ролята на инвестиционните договори е да либерализира и улесни инвестициите в международното право. Това е изключително отговорна и трудна задача, затова тя е изцяло прерогатив на суверенните държави. Зад тяхната воля може да стоят множество интереси и влияния, но държавният суверенитет е неотменим институт на съвременното право, който включва именно осигуряването на възможността всяка държава да взема решения. Мястото на инвестиционните договори ще бъде все по-значимо занапред, заради силно засилващите се икономически взаимовръзки по целия свят.

Библиография:

Stephan W. Schill – The Multilateralization of International Investment Law – Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg.

G. Sacerdoti – Bilateral Treaties and Multilateral Instruments on Investment Protection.

Огнян, Вартоломеев. Транснационалните корпорации: Политико-правни изследвания, Наука и изкуство, 1979 // Ognyan, Vartolomeev. Transnationalnite korporatsii: Politiko-pravni izsledvaniya, Nauka i izkustvo, 1979.

Broches, A., “Bilateral Investment Protection Treaties and Arbitration of Investment Disputes”, 1995.

Nasser Mehsin Al-Adba – The Limitation of State Sovereignty in Hosting Foreign Investments And The Role of Investor-State Arbitration to Rebalance The Investment Relationship, 2014.

Investor – State Dispute Settlement: A Reality Check – Scott Miller, Gregory N. Hicks, 2014

Северноамериканско споразумение за свободна търговия, 01.01.1994 г.

Хартата за икономически права и задължения на държавите, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации през 1974 г.

Andrea Shemberg - Stabilization Clauses and Human Rights - A research project conducted for IFC and the United Nations Special Representative to the Secretary General on Business and Human Rights.

Jean Bodin, Six Books of the Commonwealth (M.J. Tooley tr, Blackwell Publishers 1955).

THE LEGACY OF THE SCHUMAN DECLARATION: ENLARGEMENT AND THE GEOPOLITICAL FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

Elene Makhatchadze

South-West University ‘‘Neofit Rilski’’

Faculty of Law and History; International Relations

Abstract: It goes without saying that in modern day and age major political organizations as European Union shape the global political weather. The Union officially started evolving since the formation of the European Coal and Steel Community in 1951 but the idea of united Europe has been developing over the centuries. Furthermore, we can confidently say that one of the founding father of the European Union who envisioned a united and peaceful Europe was Robert Schuman. Schuman put forward the idea that lasting peace in Europe required economic cooperation, for instance with the resources of coal and steel that would unite the French and German people in 1950, which was highly necessary after World War II. Therefore, it is fundamentally important to provide qualified answers to some noteworthy questions surrounding the issue, for instance: who was Robert Schuman and what role did he play in the development of the Union? What is the Schuman declaration and why was it important? What role does European Union play as a global actor? What is the enlargement process and how will it change the future state of the EU? What is the relations between the EU and Georgia and what part does Georgia play strategically?

Keywords: Schuman Declaration, European integration, Geopolitics, Supranationalism, Post-war Europe

НАСЛЕДСТВОТО НА ДЕКЛАРАЦИЯТА НА ШУМАН: РАЗШИРЯВАНЕТО И ГЕОПОЛИТИЧЕСКОТО БЪДЕЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Елене Махачадзе

Югозападен университет „Неофит Рилски“

Правно-исторически факултет; Международни отношения

Резюме: В съвременния свят е безспорно, че големи политически организации като Европейския съюз формират глобалната политическа среда. Съюзът официално започва да се развива с основаването на Европейската общност за въглища и стомана през 1951 г., но идеята за обединена Европа се развива в продължение на векове. Освен това с увереност може да се каже, че един от бащите-основатели на Европейския съюз, който е визионер на обединена и мирна Европа, е Робер Шуман. През 1950 г. Шуман предлага идеята за траен мир в Европа, основан на икономическо сътрудничество, например чрез общото управление на ресурсите от въглища и стомана, които да обединят френския и германския народ, което е от изключително значение след Втората световна война. Следователно е от съществено значение да се дадат обосновани отговори на редица важни въпроси, свързани с темата, като например: кой е Робер Шуман и каква роля играе в развитието на Съюза? Какво представлява Декларацията на Шуман и защо е важна? Каква роля играе Европейският съюз като глобален актьор? Какво представлява процесът

на разширяване и как той ще промени бъдещето на ЕС? Какви са отношенията между ЕС и Грузия и каква стратегическа роля има Грузия?

Ключови думи: Декларация на Шуман, европейска интеграция, геополитика, наднационалност, следвоенна Европа

Introduction

The Schuman Declaration of 1950 laid the ideological and institutional foundations for European integration, marking the beginning of a transformative project for peace, unity, and economic cooperation. This article explores the enduring legacy of the Declaration, particularly in the context of the European Union's enlargement policy and its evolving geopolitical role.

The relevance of the given topic is evident in today's political context since the Union's role in formatting political weather is significant. The Schuman Declaration's vision of a supranational Europe continues to guide the Union's efforts to promote stability, democracy, and resilience in its neighborhood. By examining historical milestones in EU expansion and current challenges posed by shifting global power dynamics, regional conflicts, and strategic dependencies, the article argues that enlargement remains both an importance and a test of the EU's geopolitical maturity.

The development of the EU continues to remain a topic of debate in various societies, especially in modern times as the EU faces new aspirants from the Eastern Europe and the Western Balkans. Additionally, many people discuss whether the Enlargement will change a state of the Union as an organization since as the global actor the stability of Europe shifts the stability and peace on a global scale.

Consequently, the article aims to respond to the above-mentioned questions and topics through an in-depth analysis of specific political processes and history.

Who was Robert Schuman?

Robert Schuman was a French politician who had the idea of united Europe through economical connections. He was born on June 29, 1886, in Luxembourg. He was originally French but raised in a region with strong Franco-German identity (Alsace-Lorraine). Schuman was bilingual and bicultural, which deeply shaped his desire for Franco-German reconciliation.

He studied law, economics and political science in Germany and France, which helped him to become a lawyer and public service in France. Furthermore, deeply influenced by Catholic social thought and Christian democracy, he emphasized peace, justice and cooperation.

His political career started in 1919 as a member of the French National Assembly. During WWII, Schuman was arrested by the Gestapo for resisting Nazi occupation, from which he luckily, managed to escape. After the war, Schuman became a key leader in rebuilding France, including as: Minister of Finance, Prime minister of France and Foreign Minister in 1948-1952.

The Schuman Declaration was a political proposal made on May 9, 1950, by Robert Schuman, who was at that time the French Foreign Minister. In the aftermath of World War II, Schuman proposed placing French and German coal and steel production under a single, joint authority – open to other European countries as well.

This idea became the foundation of the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1951, which was the first institution that would later evolve into the European Union. It serves as a clear example of how closely economics and politics are intertwined, that is why Schuman tried to solve political destabilization in Europe through strengthening economic ties between them.

The Schuman Declaration holds a big importance in history firstly for preventing war between two major countries, France and Germany, who had fought with each other in 70 years before the declaration. By linking their economies – starting with coal and steel, essential for war industries - Schuman hoped to make war between them “not merely unthinkable, but materially impossible.” It also served as an asset for rebuilding trust and unity, considering that post-WWII Europe was left devastated and divided. The declaration was a first step toward reconciliation, especially between France and Germany. It is considered that the Schuman Declaration created a new kind of Europe by introducing the idea of shared sovereignty – countries voluntarily giving up control over some areas in exchange for lasting peace and mutual benefit. This was the birth of European integration.

"Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity."

- Robert Schuman, 1950.

European Union as a global actor

Being a global actor for the EU means influencing the world not just through its size and wealth, but also through its policies, values, and strategic decisions. Most importantly, The EU is

not a single country or a simple organization, it is a supranational union of 27 member states who share same values of multilateralism, human rights and conflict prevention.

It has played key roles in nuclear negotiations with Iran, established peace missions in the Balkans and has supported Ukraine throughout the war. The core values of the Union are respect for human dignity, freedom, democracy, equality, freedom of movement and rule of law.

The EU plays major role in the process of sustaining peace and integrity not only in the Europe, but also throughout the globe. Main goals of the organization are to maintain stability and security, promote economic cooperation and a single market, ensure freedom of movement (people, goods, services, and capital), uphold democracy, rule of law and human rights. We should also mention the fact that in areas like climate, trade and technical development the Union comes as a global leader.

Future Enlargement of the EU

The criteria for joining the European Union are officially known as the Copenhagen Criteria, established in 1993 at the European Council summit in Copenhagen. These criteria state the conditions a country must meet to become an EU member.

The political criteria of Copenhagen requirements include stable institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. Additionally, it consists of functioning market economy, the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the EU, ability to adopt, implement, and enforce the EU's laws and regulations (the *acquis communautaire*), Commitment to the aims of political, economic, and monetary union. Being an EU member also means having good relations with neighboring countries, alignment with EU foreign policy and necessarily, no major unresolved territorial disputes.

Nowadays, EU is planning to expand in the regions of the Western Balkans and the Eastern Europe. We should mention A European Union foreign policy initiative launched in 2009, aimed at building a closer relationship between the EU and six Eastern European countries: Armenia, Azerbaijan, Belarus (*suspended*), Georgia, Moldova and Ukraine.

Current candidate countries in the path of joining the organization are Georgia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Turkey, Ukraine, while the potential candidate is Kosovo.

We must also take into consideration the stages of the Enlargement Process which starts with firstly application - A country formally applies to join, after the candidate status – EU decides if it can start negotiations, which means covering 35 chapters of EU law and policy. Next step is reforms – candidate country must make legal and institutional reforms, accession treaty – signed and ratified by all EU members and the candidate. Lastly, after finishing all the necessary steps comes a membership, when a country officially becomes a full member of the organization.

Furthermore, many people debate about the future state of the union or how will the enlargement process will affect its condition considering the fact that the Union as an organization is still evolving. Should it form as one country consisting of states? Should it develop one working constitution and have united army? Unfortunately, answers to these questions are unclear, however, it is non-questionable that the Union will follow the principles of Schuman and other founding fathers who believed that stability would be established only with unity and trust.

Georgia and the European Union

In 1992, the European Union officially recognized Georgia's independence and initiated cooperation, focusing primarily on humanitarian and technical aid. On April 22, 1996, in Luxembourg, the Presidents of the European Commission and Georgia, along with representatives of EU member states, signed the Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The agreement came into effect in 1999 and was initially valid for 10 years, after which it was automatically renewed each year unless either side objected. It encompassed a wide range of areas, committing both parties to collaborate in pursuing political, economic, and social objectives.

In 2009 Georgia took one step closer to the integration process with the EU by joining the EU program designed for closer political and economic integration of six post-Soviet states. In 2014, we can remember the Association Agreement, which most importantly, consisted of Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), which allowed Georgian goods to enter the EU market with fewer barriers. Secondly, it included Political Association, when Georgia committed to EU-style reforms as rule of law, democracy and human rights.

In addition, since 2017, Georgian citizens with biometric passports can travel visa-free to the Schengen area for short stays up to 90 days, which marks as a big milestone for EU-Georgia relations.

One of the most remarkable event of the integration process is the EU granting candidate status to Georgia in December 2023, which is tied to further reforms in democracy, rule of law and depolarization of politics.

Because of its strategic location Georgia is a vital addition to the EU due to several interconnected geopolitical, economic and security reasons. Georgia sits at the crossroads of Europe and Asia, in the South Caucasus, bordering the Black Sea. It provides an essential corridor for energy transit routes, for oil and gas pipelines from the Caspian region bypassing Russia and Iran. Its location makes it a bridge between Europe, Central Asia, and the Middle East, which is valuable for the EU's connectivity strategy. It goes without saying, that the EU seeks to reduce the dependance on Russian Gas, Georgia's geostrategic location plays a key role in achieving this aim. We can also mention the project of the Southern Gas Corridor, which brings Caspian gas (from Azerbaijan) to Europe via Georgia and Turkey.

Georgia is one of the EU's closest partners in the Eastern Partnership (EaP), launched in 2009. It serves as a key partner in the Black Sea Region, a buffer zone between Russia and the EU. The EU is increasingly treating enlargement as a geopolitical necessity, especially after the war in Ukraine – this gives Georgia a stronger chance of integration if it delivers on reforms.

In summary, Georgia is on a formal path to EU membership, with candidate status granted. The next steps depend on political will, reform progress, and geopolitical developments. Georgia's EU aspirations reflect both a popular dream and a strategic necessity. The geostrategic position, democratic movements, historical context and the role it plays in the Black Sea region gives Georgia a significant role in the Eastern Partnership and on the path of joining the EU.

Summary

Taking everything into consideration, Robert Schuman was and still is one of the most honorable mention of the founding fathers of the European Union. Alongside with the other, also important, founding fathers he believed in the united Europe, which would only be achieved with in the belief of trust and unity between countries. His bilingual and bicultural identity shaped his desire of unity between Germany and France, which led to the formation of the European Coal and Steel community. It is worth noting that the peace on the European continent reflects on the global scale.

In order to establish long-lasting peace and stability and reduce the Russian influence the organization is planning on enlargement in the western Balkan and eastern Europe countries, which is associated with many challenges and the long process of integration.

Furthermore, ties between Georgia and the European Union have expanded notably since the country's independence in 1991. At first, the cooperation centered mostly on financial aid and technical support, but over time it has grown stronger and more diverse, particularly following Georgia's participation in the European Neighborhood Policy and later the Eastern Partnership.

In December 2023, Georgia received EU candidate status, marking a historic milestone on its road to European integration. However, the country still struggles with major challenges, including fragile democratic institutions, political polarization, concerns over judicial independence, and the continued occupation of Abkhazia and the Tskhinvali region by Russia. Political polarization and inconsistent reform efforts add further obstacles to progress.

Despite these setbacks, the EU remains an active supporter of Georgia, particularly through initiatives like the DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Area), which promotes legal and economic alignment. Public support for EU membership also remains strong within Georgian society. Moreover, Russia's war in Ukraine has heightened Georgia's strategic importance for the EU.

Lastly, while EU membership is still a long-term goal, candidate status provides Georgia with a clear framework for moving closer to Europe. With the right reforms and genuine political commitment, the country has the potential to advance further toward full integration.

Bibliography

1. An official website of the European Union, „Robert Schuman: architect of the European integration project”.

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/robert-schuman_en?

2. An official website of the European Union, „Schuman Declaration May 1950”.

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en?

3. B.hodges, „The black sea or a black hole”, strategy paper, 2021 by the Center for European Policy Analysis, Washington.

<https://cepa.org/wp-content/uploads/2021/01/CEPA-SP-Black-Sea-Strategy-v2-1.19.21.pdf>.

4. Chronology of important events in Georgia-EU relations.

<https://express.adobe.com/page/gNKD7NfWrQSSx/>.

5. **Council of the European Union**, „The Schuman Declaration: Where the EU was born”, April 24, 2025.
<https://www.consilium.europa.eu/en/schuman-declaration/#article>.
6. **Directorate-General for Parliamentary Research Services**, „Schuman Declaration: 70 years on”, February 5, 2025.
<https://epthinktank.eu/2024/02/05/schuman-declaration-70-years-on/>.
7. **EUROPEAN UNION**, History of the European Union 2000-09,
https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_en#:~:text=1%20January%202007%20%E2%80%93%20The%20EU,of%20Member%20States%20to%2027.
8. **The European Union and Georgia**.
https://www.eeas.europa.eu/georgia/evrokavshiri-da-sakartvelo_ka?s=221.
9. **Z. Batiashvili**, “Security Review, Turkey and Black Sea Security Issues”, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, 2021.
<https://gfsis.org.ge/ge/publications/view/2941>.

THE GEORGIAN TRAGEDY OF KERCH

Natia Verdzadze, B.A. in Law and Social Sciences,
Undergraduate student, Department of International Relations,
Faculty of Law and Social Sciences,
Batumi Shota Rustaveli State University
Email: natiaverdxadze@gmail.com

Abstract: The Kerch tragedy refers to a little-known but significant episode in the 20th-century history of Georgia, involving the mass deportation and persecution of ethnic Georgians in the city of Kerch, Crimea, during the Stalinist era. This tragedy mirrors the broader Soviet policies of ethnic cleansing, forced migration, and cultural suppression. History gives such a perspective that the Soviet Union had attempts to overthrow the country. The article explores archival records, personal testimonies, and the sociopolitical context that led to the targeting of Georgian communities in Kerch. It highlights the long-term consequences on Georgian identity and memory in Crimea. This historical moment is concerned with the tragedy of Georgia, therefore Georgians dedicated a movie to it.

Keywords: Kerch, Crimea, Soviet armies, ethnic Georgians, troops, Nazi German army

ГРУЗИНСКАТА ТРАГЕДИЯ В КЕРЧ

Натия Вердзадзе, бакалавър по правни и социални науки, студент, катедра
„Международни отношения“ към Факултета по правни и социални науки на Държавния
университет „Шота Руставели“ – Батуми
Имейл: natiaverdxadze@gmail.com

Резюме: Трагедията в Керч се отнася до малко познат, но значим епизод от историята на Грузия през XX век, включващ масова депортация и преследване на етнически грузинци в град Керч, Крим, по време на сталинската епоха. Тази трагедия отразява по-широките съветски политики на етническо прочистване, насилствена миграция и културно потискане. Историята дава такава перспектива, че Съветският съюз е правил опити за подкопаване на страната. Статията изследва архивни документи, лични свидетелства и социално-политическия контекст, довел до насочването срещу грузинските общности в Керч. Тя подчертава дългосрочните последици върху грузинската идентичност и памет в Крим. Този исторически момент е свързан с трагедията на Грузия, поради което грузинците посвещават филм на това събитие.

Ключови думи: Керч, Крим, съветска армия, етнически грузинци, войски, нацистка германска армия

Kerch, a city located on the easternmost point of the Crimean Peninsula, has long held strategic and cultural significance. Known for its ancient history as a Greek colony and its critical position overlooking the Kerch Strait, the city has often found itself at the crossroads of empires, ideologies, and conflicts. In the 20th century, Kerch became the setting for one of the lesser-known

but deeply tragic episodes involving the Georgian people during World War II and the subsequent years of Soviet rule. This article aims to shed light on what can be termed the “Georgian Tragedy of Kerch” — a complex interplay of forced migration, war, Stalinist repression, and historical silence. This paper investigates the tragedy through historical, political, and social lenses, using archival research and testimonies where available. It situates the Kerch events within the broader framework of Stalinist nationality policy, wartime trauma, and postwar silence, calling for a reevaluation of how we remember marginalized voices in Soviet history.

The relationship between Georgians and Crimea stretches back centuries. Georgians migrated to the peninsula during various waves of settlement — including during the Russian Empire, when both Georgia and Crimea were under tsarist control, and later under the USSR¹, when many Georgians settled in Kerch for work or military service. However, during the upheavals of the 1940s, this community would face disproportionate suffering, persecution, and near erasure from official Soviet memory. Georgians were drafted throughout the USSR whenever it needed military forces and that time when Germans attacked on Kerch, consequently, Georgians had to fight for the USSR as well.

This event occurred during World War II, when fascist German troops attacked Soviet troops, mainly composed of ethnic Georgians, on the Kerch Peninsula. In May 1942, fascist Germany launched a rapid operation against the Soviet army, which was defending the Kerch Peninsula, in the eastern part of the Crimean SSR, Ukrainian SSR.² The mobilization of Soviet troops occurred after the Germans occupied the Ukrainian SSR. The operation began on May 8, 1942 and ended with the complete destruction of Soviet troops on May 18, 1942. Soviet Georgian troops, surrounded by the armed forces of Field Marshal Erich von Manstein, came under heavy fire and bombing from fighter aircraft. The soldiers tried to retreat by sea, but in vain. Ultimately, after 10 days of fighting, approximately 120,000 ethnic Georgian soldiers died.

In June 1941, Nazi Germany launched Operation Barbarossa, invading the Soviet Union. By late 1941, German and Romanian troops advanced into the Crimean Peninsula, capturing Kerch by November. The city became a contested frontline for years, changing hands multiple times in some of the war’s most intense fighting. During the German occupation, many civilians — including Georgians — were executed, deported for forced labor, or killed in bombings. Kerch’s Jewish population suffered near-total annihilation. Many Georgian families tried to hide their identity, fearing both Nazi and Soviet reprisals.

Though less documented, Georgians in Crimea, including in Kerch, were not immune. Some were accused of collaboration with the Germans, though these accusations were rarely based on evidence. Soviet archives reveal that individuals were arrested under Article 58 of the penal code (counter-revolutionary activity), and families were relocated to Kazakhstan and Uzbekistan.

Estimates of how many ethnic Georgians were affected remain uncertain due to the lack of disaggregated data. However, anecdotal evidence and oral history from surviving families indicate dozens of families from Kerch and nearby areas were forcibly deported, and many never returned. Property was confiscated, churches and cultural centers were closed, and ethnic identity was often erased from official records.

For decades after the war, the story of the Georgian tragedy in Kerch was buried beneath layers of censorship and fear. Families who had lost relatives or were deported rarely spoke openly, fearing renewed persecution. Official Soviet history made little mention of the Georgian presence in Crimea, let alone their suffering. It was not until the late 1980s, during perestroika and glasnost, that some survivors and dissidents began to speak out.

In modern Georgia, awareness of the Kerch tragedy remains limited, though academic interest has grown in recent years. Projects dedicated to uncovering Soviet-era repression have begun including Crimean episodes in their research. In Kerch itself, few physical memorials exist to recognize the suffering of Georgian civilians or soldiers, and post-2014 Russian administration has tightened control over historical narratives in Crimea. Despite the challenges, some efforts at remembrance persist. Online archives, oral history projects, and diaspora associations have begun compiling information about Georgian families affected by the events. For many, reclaiming this history is not only an act of justice but also of identity — asserting a place in a history long denied to them.

As geopolitical tensions around Crimea and historical memory continue to rise in the 21st century, revisiting the forgotten stories of minority communities like the Georgians in Kerch becomes even more vital. By reconstructing these narratives, historians, students, and citizens alike can contribute to a more inclusive and honest account of the past — one that acknowledges not only the victors and the powerful but also the silenced and the displaced.

Proof that this historic moment is crucial for Georgian people is a TV series dedicated to it, “Kerch-Lost Heroes”, shot by Levan Dabrdashvili, GDS Production and GDS TV in 2015. The

series is based on real facts. Several episodes contain combat choreography, where special workload comes from the image, so computer graphics are often used in the series.³

The Georgian tragedy of Kerch represents a deeply painful yet largely unacknowledged chapter in the history of Crimea and the Soviet Union. It encapsulates the broader themes of war, displacement, ethnic repression, and the long shadow of Stalinism. While the number of victims may not match those of larger, more documented atrocities, the suffering endured by Georgian civilians and soldiers in Kerch deserves recognition and remembrance.

1 Ronald Grigor Suny, *The making of the Georgian Nation*, Indian University Press, 1994.

2 David Glantz, *The battle for the Crimea: 1941-1944*, Helion & Company, 2019.

3 *Kerch-Lost Heroes*, Directed by Levan Dabrdashvili, GDS Production and GDS TV, 2015.

Bibliography

1. Cambridge University Press – “The Crimean War and its Afterlife” – 10 February 2022
<https://www.cambridge.org/core/books/abs/crimean-war-and-its-afterlife/adventurers/C3B230EF2A9637717B5AFF5EE8497B3F>.
2. Chris Bishop – “Military Atlas of World War II Hardcover” – August 1, 2005
<https://www.amazon.com/Military-Atlas-World-War-II/dp/1904687539>
3. “Crimean Campaign” – 11 April 2025
https://en.wikipedia.org/wiki/Crimean_campaign.
4. Glantz, David M., *Forgotten Battles of the German–Soviet War (1941–45), Part 6: The Winter Campaign (5 December 1941–April 1942): The Crimean Counteroffensive and Reflections* – 2001
<https://ebsees.staatsbibliothek-berlin.de/asearch.html?data=101014&title=Forgotten-Battles-of-the-German-Soviet-War-1941-45-Part-6-The->.

ОРГАНИЗАЦИЯ НА ИЗБОРИТЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ (СРАВНИТЕЛНОПРАВЕН АНАЛИЗ)

Ангел Василев Чакъров, докторант по конституционно право в катедра „Публичноправни науки“ при Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, електронна поща: chakarov.angel@gmail.com

Резюме: Статията разглежда организацията на изборите за Европейски парламент в Република България и Република Франция. Сравнителноправният анализ има за цел да опише правните механизми и институти, както и субектите, които са натоварени с организирането на изборите за Европейски парламент. Текстът ще разгледа и разликата в избирателната система, по която се произвеждат изборите на национално ниво в Република България и Република Франция в контекста на общата пропорционална система за изборите за Европейски парламент и как това се отразява на резултатите и активното упражняване на избирателното право на гражданите в двете европейски страни. Целта на доклада е да отвори пространството за дискусия за по-задълбочено изследване на организацията за произвеждане на изборите в единствената пряко избирана институция на Европейския съюз и възможността за унификация на изборните механизми.

Ключови думи: Избори, Европейски парламент, България, Франция, сравнителноправен анализ.

ORGANIZATION OF THE ELECTIONS FOR THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE REPUBLIC OF BULGARIA AND THE FRENCH REPUBLIC (A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)

Angel Vasilev Chakarov, PhD student in Constitutional law at the Faculty of Law and History, Department of Public Law Sciences, South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad, e-mail: chakarov.angel@gmail.com

Abstract: The article examines the organization of the elections for the European Parliament in the Republic of Bulgaria and the Republic of France. The comparative legal analysis aims to describe the legal mechanisms and institutions, as well as the entities responsible for organizing the elections for the European Parliament. The text will also explore the differences in the electoral systems used at the national level in the Republic of Bulgaria and the Republic of France in the context of the overall proportional system for the European Parliament elections, and how this affects the results and the active exercise of the right to vote by citizens in both European countries. The aim of the report is to pave the way for a deeper examination of a more in-depth study of the organization of elections for the only directly elected institution of the European Union and the possibility of unifying electoral mechanisms.

Keywords: Elections, European Parliament, Bulgaria, France, comparative legal analysis

I. Въведение

Изборите за Европейски парламент са уникален по рода си *sui generis* процес, при който гражданите на държавите членки на Европейския съюз избират свои представители в единствената наднационалната институция на съюза, чийто състав се избира пряко от гражданите посредством избори. Макар в своята основа правната рамка да е хармонизирана чрез правото на ЕС, всяка държава има свобода да приложи конкретни механизми, отговарящи на националната ѝ политическа и административна традиция. Въпреки че този наднационален изборен процес се отличава с общи европейски принципи, имплементирани най-вече от правото на ЕС, той се съчетава с разнообразието от национални практики на различните държави членки.

Актът за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори¹, закрепява като основен принцип в изборите за представителния и колективен орган на Съюза пропорционалната избирателна система. Въпреки това обаче, държавите членки запазват правото си сами да определят конкретните процедури, съобразявайки своите изборни традиции и политическа култура.

Република България и Република Франция са две държави с различни исторически, политически и административни традиции, което се отразява на техните модели за организация, както на националните им избори, така и на европейските такива.

II. Организация на изборите: институции, правна рамка, сравнителноправен анализ

1. Република България

Организацията на изборите за членове на Европейския парламент (ЕП) от Република България се уреждат в основен вътрешноправен аспект от нормативния акт, който съдържа цялостна кодификация на изборния процес, а именно Изборният кодекс². В него е поместена цяла глава, именувана „Избори за членове на Европейския парламент от Република България“. Тя, заедно с общите разпоредби отнасящи се до всички видове избори, са своеобразния „правен компас“, който институциите, пряко ангажирани с произвеждането на изборите, са задължени да съблюдават.

¹ Акт за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори [онлайн], [посетен на 5 май 2025 г.], достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199951/A1_BG.pdf.

² Изборен кодекс на Република България (ИК), Обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., в сила от 05.03.2014 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 85 от 8 октомври 2024 г.

Избирателните комисии (с изключение на Централната избирателна комисия) не са държавни органи, но законът възлага на тях подготовката и провеждането на изборите, т.е. възлага им осъществяване на публична власт³.

На върха на пирамидата от органите, които имат правомощия в изборния процес и специално в изборите за членове на Европейския парламент, е поместена Централната избирателна комисия (ЦИК). Имплицитно изхождайки от правомощията на ЦИК, изчерпателно изброени в чл. 57, ал. 1 от Изборния кодекс, може да се заключи, че тя е натоварена с методическото ръководство на цялостната организация на изборите за членове на ЕП. Като професионална изборна администрация, която е назначена за определен мандат и извършва дейности в областта на изборния процес по занятие, тя е натоварена да извършва онзи кръг от правни дейности, които засягат в най-голяма степен избирателното право на гражданите, а именно да регистрира субектите, които ще участват в процеса и кандидатските листи.

На следващо място се подрежат Районните избирателни комисии (РИК). Те, за разлика от ЦИК, са временно действащи колективни органи на изборната администрация. Конституират се като орган за определена цел, а именно произвеждането на изборите като след изпълнение на своите правомощия, същите прекратяват дейността си. Районните избирателни комисии са организационни структури за произвеждането на избори⁴. Те са създадени, за да обезпечат законосъобразното произвеждане на изборите на регионално ниво, като за всеки многомандатен избирателен район (МИР) се конституира отделна комисия. Юридическият акт на назначението им се издава от ЦИК, по предложение на областния управител, но той се предхожда от редица правни и фактически действия, извършвани в съответната териториална единица – МИР. При областния управител се провеждат публични консултации, в които участват парламентарно представените партии и коалиции. Те от своя страна правят предложения и излъчват свои кандидати, като съставът на комисията следва да отразява принципа на политическия плурализъм, разпределяйки местата в тях между различните политически сили.

³ Друмева, Е. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г., с. 287.

⁴ Стойчев, С. *Избирателни системи и избирателни процедури*. Издателство „Софи-Р“, София, 2000 г., с. 177.

Най-ниската изборна административна единица е Секционната избирателна комисия (СИК). Секционните избирателни комисии са най-масовите изборни структури⁵. Те също като РИК са временно действащи колективни органи, които са натоварени от закона непосредствено с правомощия по подготовка, организиране и произвеждане на изборите в съответното помещение, в което гласуват гражданите. Те се назначават от Районните избирателни комисии в рамките на съответния изборен район, които впоследствие упражняват контрол върху тяхната дейност.

Предназначението на изборната администрация, която обхваща голямо количество хора, е да се изключи всякаква стихийност в изборния процес, като нейната дейност следва една стабилна процедура, ориентирана към постигане на еднозначен резултат в края на изборите⁶.

2. Република Франция

Френската правна рамка, свързана с Изборите за членове на ЕП, се съдържа в следните нормативни актове: Изборен кодекс (Code électoral)⁷, Закон № 77-729 от 7 юли 1977 г. относно избора на представители в Европейския парламент (Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)⁸ и Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент (Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)⁹. Закон № 77-729 от 1977 г. е специалният закон относно изборите за членове на ЕП, който обединява общите принципи, извлечени от Изборния кодекс, и приложимите разпоредби на правото на ЕС.

Организацията на Изборите за членове на Европейския парламент от Република Франция се основава на централизирана, но териториално разгърната изборна администрация.

⁵ Стойчев, С. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето преработено и допълнено издание, София, 2002 г., с. 338.

⁶ Близнашки, Г. *Избирателна система на Република България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2020 г., с. 67.

⁷ *Изборен кодекс*. Code électoral. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], [посетен на 9 май 2025 г.], достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239.

⁸ *Закон № 77-729 от 7 юли 1977 г. относно избора на представители в Европейския парламент*. Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция. [онлайн], [посетен на 9 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068600/>.

⁹ *Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент*. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], [посетен на 9 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037102048>.

В системата от органи на Република Франция, не съществува специализиран централен изборен орган¹⁰. Отговорността се разпределя между Министерството на вътрешните работи, префектите, кметовете, местните администрации и съдилищата.

Основен орган, който осъществява ръководството на изборния процес е Министерството на вътрешните работи (Ministère de l'Intérieur). То действа като централен координатор на изборния процес. Министерството на вътрешните работи отговаря за разпределянето на изборните материали, осигуряването на урните и логистиката по произвеждането на изборите в изборния ден и непосредствено преди това¹¹.

Префектите (préfets) са представители на държавата на местно ниво. Те са едноличен административен орган, действащ на територията на съответния департамент, изпълнявайки правомощията си от името на Министерство на вътрешните работи. Префектите играят ключова роля при прилагането на изборното законодателство. Те отговарят за нормалното протичане на изборния процес, за администрирането на изборните книжа и за контрола върху изборните секции¹².

На най-ниското равнище, а именно на всяка избирателна секция, изборният процес се ръководи от т.нар. „бюро по гласуване“ (bureaux de vote). Бюрото по гласуване е колективен орган, който се състои от председател и поне двама заседатели, наречени „асесори“ (assesseurs). Те се назначават от кмета на общината като съгласно чл. R 44 от Изборния кодекс, политическите партии имат право да предлагат асесори. Докато изборът на председател на бюрото по гласуване е изцяло в правомощията на кмета, то той трябва да се съобрази с предложението за асесори на политическите субекти. Това важи с още по-голяма сила при изборите за членове на Европейския парламент, където е закрепен принципът на по-строго спазване на политическия плурализъм и необходимостта от осигурено представителство на различните партии и формации в състава на бюрата.

Бюрото по гласуване е натоварено с организацията на гласуването, наблюдението на законосъобразността на изборния процес в хода на изборния ден и преброяването на бюлетините¹³.

¹⁰ Duhamel, Olivier. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, LGDJ, 2022, p. 431.

¹¹ Code électoral (Франция), чл. L5–L7 и чл. R38 и сл.; също: Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, JORF du 8 juillet 1977, p. 3682.

¹² Code électoral (Франция), чл. R40–R44.

¹³ Code électoral (Франция), чл. R42–R66.

Сравнителноправният анализ на описаните три органа на Република Франция, които имат правомощия в изборния процес – Министъра на вътрешните работи, префектите и бюрата по гласуване, могат да бъдат съотнесени чисто теоретично и непрецизно към трите административни стълба на изборния процес в Република България, а именно ЦИК, РИК и СИК. Горното съждение, обаче е правно релевантно, ако съпоставката между тези органи се разглежда чисто структурно и функционално, сравнявайки обхвата на правомощията и равнището на участие на тези органи в изборите. Въпреки това трябва да се постави ясната граница и да се посочат разликите в естеството на органите. Изборните органи на Република България са колегиални и независими органи, създадени *ad hoc* (с изключение на ЦИК) за организиране на изборите и имат независим административен характер. За разлика от тях, органите с преки правомощия в изборния процес на Република Франция, са част от изпълнителната власт. По занятие те упражняват изпълнителната власт като министърът на вътрешните работи е на национално ниво, а префектите са представители на централната власт на местно ниво. В процеса по съставяне на бюрата по гласуване силна роля има друг орган на местната изпълнителна власт, а именно кметът и неговата общинска администрация. Вън от това, голяма част от председателите на бюрата по гласуване са съдии, особено при избори от национално значение.

Сравнявайки органите, пряко ангажирани с изборния процес в двете държави, следва да се заключи, че са налице прилики в правното им положение като функциите им съвпадат до известна степен. И двете страни имат йерархичност на изборната администрация, макар и с различна степен на формализация. Изборното право и на двете страни въздигат като основен принцип изискването за политически плурализъм, но с различен подход и фокус. В Република България този принцип е гарантиран чрез квотното представителство в изборната администрация на всички парламентарно представени политически формации¹⁴, докато в Република Франция е чрез принципа на равенство и неутралност на администрацията¹⁵. Въпреки приликите обаче, естеството им не е еднотипно. Френската изборна администрация е по-тесно свързана с изпълнителната и съдебна власт, както и с тяхната администрация. Българската от своя страна е значително по-независима, тъй като е отделена от системата на изпълнителната власт. Правораздавателните органи не участват в изборната администрация на Република

¹⁴ Изборен кодекс на Република България (ИК), чл. 46, ал. 4; 61, ал. 4; чл. 91, ал. 2.

¹⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2002-1476 AN du 25 juillet 2002, *Élections législatives – 8e circonscription de l'Isère*, Recueil, p. 284.

България, като те единствено осъществяват институционален контрол по законосъобразност на актовете на изборната администрация¹⁶.

Моделът на изборна администрация в Република България е институционализиран. ЦИК като единственият професионален и специализиран орган централизира изборния процес и осигурява формален политически плурализъм, отчетност и контрол на актовете на по-долустоящите органи в йерархията. Останалите органи надолу в системата се създават *ad hoc*, като в тях участват представители на политическите формации, които в своето мнозинство не са лица от сферата на професионалните юридически или административни съсловия. От своя страна Република Франция разчита на интеграция на съдебната и административна власт в изборната администрация, като професионалното начало е гаранция за ефективността и законосъобразността на изборния процес, компенсирайки липсата на централен специализиран изборен орган.

III. Избирателни системи: сравнение и влияние върху представителността и избирателната активност

1. Обща правна рамка на ниво Европейски съюз

Европейският парламент е демократичният орган на Европейския съюз, в който народите на държавите членки са представени по квоти, формирани чрез специална норма за представителство¹⁷. Квотата на Република България и Република Франция за членове на ЕП е определена в съответствие с чл. 14, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)¹⁸. За Република България квотата е 17 члена на ЕП, а за Република Франция е 81 члена на ЕП¹⁹. Политико-правният акт, с който се определя точният брой представители на държавите членки, надгражда принципите на първичното право на ЕС, прилагайки обективни демографски данни. Въпреки това, макар че Франция има значително по-голямо население от България, тя не получава толкова повече мандати, колкото би получила при строго пропорционално изчисление. Това подчертава

¹⁶ Изборен кодекс на Република България (ИК), чл. 58, ал. 1; чл. 73, ал. 1.

¹⁷ Друмева, Е. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г., с. 325.

¹⁸ Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, публикуван в Официален вестник n° C 326 , 26/10/2012 [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0019.02/DOC_1&format=PDF

¹⁹ *Решение (ЕС) 2023/2061 на Европейския съвет от 22 септември 2023 година за определяне на състава на Европейския парламент* [онлайн], [посетен на 6 май 2025 г.], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32023D2061>.

компромисът на ниво ЕС, особено от най-големите държави членки, които гарантират демократичното представителство и равноправието на всички страни.

Разпоредбата на член 223, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)²⁰, установява основната нормативна база на организацията на Изборите за Европейски парламент. Тя е значима за правото на ЕС разпоредба, тъй като тя полага основите и взаимната обусловеност на легитимността на ЕП като орган на демократичната общност с прякото участие на гражданите на ЕС.

Горепосочената разпоредба има двойствена природа като допуска два възможни правни подхода: еднаква процедура по гласуване или общи принципи, на които това гласуване да се уповава. Сега действащият вариант е именно вторият, при който изборите за членове на ЕП се произвеждат в „съответствие с принципите, общи за всички държави членки“. Този подход допуска национална автономия на държавите, свързана с традициите и политическата им култура, в рамките на установените общи европейски изисквания. Моделът, който е приложим към момента, съчетава наднационалната правна уредба с принципа на субсидиарност като дава свобода на държавите членки да прилагат собствени правила за определена част от избирателната система. Пример за такива правила са възможността избирателният район да е един или няколко за съответната държава членка, дали листата да е открита или закрыта, дали да има преференции, като задължително е въведено изискването да се спазват общите демократични стандарти.

Въпреки това, общностното право е дало нормативна база за бъдеща по-засилена интеграция в областта на изборния процес и по-специално относно Изборите за членове на ЕП, като е въвело правната възможност те да се провеждат „в съответствие с еднаква процедура“. Тази правна конструкция е изразител на визията за по-засилена интеграция на държавите членки и за унификация на европейската избирателна система в контекста на Изборите за членове на ЕП.

Към настоящия момент обаче, общностните институции и Съдът на ЕС застъпва правното становище, че независимо че ЕС има компетентност да установи основни правила, държавите членки запазват свободата да определят конкретните елементи на изборния процес, при условие, че се спазват основните права и принципи на Съюза.

В този смисъл е Решението на СЕС по дело C-145/04, в което съдът постановява следното: „Определянето на лицата, имащи право да гласуват и да се кандидатира на

²⁰ Консолидиран текст на Договора за функциониране на Европейския съюз, публикуван в Официален вестник н° С 326 , 26/10/2012 [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.

изборите за Европейски парламент, попада в компетентността на всяка държава членка в съответствие с правото на Общността“²¹.

ЕС установява рамкови принципи за изборите за ЕП, а държавите членки запазват значителна автономия при прилагането им, при условие, че спазват принципите на правото на ЕС.

Общата правна рамка, дадена от член 223, параграф 1 от ДФЕС играе двойна роля. От една страна създава рамка за хармонизация на изборното право, но от друга оставя автономия на държавите членки при конкретизация на определени елементи от националните изборни системи. Това отразява политическата, а и институционална реалност на Европейския съюз.

Докато член 223 от ДФЕС предвижда възможността за единна процедура, това никога не е било напълно реализирано; вместо това изборите се уреждат от общи принципи, съчетани със значителна свобода на преценка, предоставена на държавите членки²².

Както бе посочено по-горе, минималната правна рамка, урегулирана от ПЕС, включва като задължително условие Изборите за членове на ЕП да се провеждат по пропорционална система. От тук, държавите членки имат право на дискреция дали листите да бъдат закрити или открити, както и дали да бъде приложимо преференциалното гласуване.

2. Правна рамка на Република България

В България пропорционалната система, наричана още „съразмерна“²³, има дълга традиция и практика²⁴.

Съгласно чл. 353 от Изборния кодекс, Изборите за членове на ЕП от Република България се произвеждат в една общонационална многомандатна избирателна област с открити пропорционални листи. Кандидатските листи са национални и за разлика от Изборите за Народно събрание, където състезанието се извършва на местно ниво – на район МИР, при Изборите за членове на ЕП състезанието е само на национално ниво.

²¹ Решение на Съд на Европейския съюз, дело C-145/04, Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, EU:C:2006:543.

²² В този смисъл: Craig, P. & de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 7th ed., Oxford University Press, 2020, p. 384.

²³ Киров, Ст. *Мнозинствена и съразмерна изборна система*. Издателство „Демократичен преглед“, София, 1906 г., № 6-7.

²⁴ Друмева, Е. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г., с. 304.

Избирателната система позволява преференциално гласуване, което дава възможност на всеки избирател да посочи предпочитания от него кандидат от избраната листа. Възможността за преференциално гласуване създава динамика и конкуренция вътре в листите, тъй като то позволява на избирателите да ги пренаредят, давайки предпочитание на определен кандидат.

Съществена отлика от другите национални избори е по отношение на защитата на водача на кандидатската листа в изборите за членове на ЕП. По правило, в националните избори, Изборният кодекс предвижда, че водачът на листата се счита за избран, ако листата получи достатъчно гласове за мандат, независимо дали има или не преференциални гласове. Това създава своеобразна *de facto* защита на първия в листата – той е обвързан единствено от успеха на листата, а не от преференциалния вот. В изборите за членове на ЕП обаче тази защита не се прилага в същата степен. Съгласно чл. 386, ал. 1 от Изборния кодекс, разпределението на мандатите се извършва въз основа на броя на действителните гласове, подадени за съответната листа, но подредбата на кандидатите в листата може да бъде променена въз основа на преференциалния вот. Според чл. 386, ал. 2 ИК, кандидат, който е получил най-малко 5% от действителните гласове за съответната листа, измества позицията си и може да изпревари водача. Следователно, за разлика от други видове избори, където водачът на листата има привилегировано положение, при изборите за Европейски парламент неговото избиране не е гарантирано само поради позицията му в листата. Той трябва реално да участва в състезанието за преференции и може да бъде изместен от по-нискостоящ кандидат, получил достатъчно подкрепа от избирателите. Това правно положение, в сравнение с другите национални избори в Република България, още повече засилва динамиката и борбата на кандидатите в хода на Изборите за членове на ЕП.

Изборният резултат на кандидатите за членове на ЕП от България се определя на национално равнище от ЦИК по метода на Хеър-Нимайер, известен като „метода на най-големия остатък“. Тази система, заедно с вече посочената липса на т.нар. „защита на водача“, засилва индивидуализацията, но често води до ефекта на изненадата.

3. Правна рамка на Република Франция

Франция е държава с дълбоко вкоренени републикански и централизирани изборни механизми, които се проявяват в използваната от нея традиционна мажоритарна система

в два тура за избор на депутати за Националното събрание²⁵. Тази система се е утвърдила в конституционната практика на страната, тъй като засилва политическата стабилност чрез излъчване на ясно парламентарно мнозинство. Пропорционалната система често е възприемана като заплаха за управляемостта на парламентаризма и сериозната опасност от поредица от кризи, които ще засегнат нормалните процеси на страната. От своя страна, мажоритарната отразява френската политическа традиция и разбирането им за ефективно и централизирано управление на всяка цена. Това в голям процент от случаите е в ущърб на по-малките политически субекти, което в значителна степен засяга широката представителност на обществото в органите на Франция.

Спасителен пристан за реализиране на политическо представителство на тези по-малки френски политически субекти са именно Изборите за членове на ЕП. Както бе посочено още в началото на изложението, Актът за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори²⁶, закрепява като основен принцип и изискване провеждането им по пропорционалната избирателна система.

Френската правна и институционална традиция демонстрира диференциран подход спрямо изборните системи в зависимост от избирания орган. Докато за националните органи е предпочитана мажоритарната система, белег за стабилност в доктрината на Франция, за Изборите за ЕП се прилага пропорционалната система в съответствие с европейските правни норми.

В периода от 2004 г. до 2018 г., при провеждане на Избори за членове на ЕП, държавата е била разделена на осем избирателни района с цел да се осигури по-добро регионално представителство и по-справедливо разпределение на местата в ЕП. Въвеждането на тази изборна система във Франция е било продиктувано от стремежа за регионална представителност, която да засили връзката между евродепутатите и избирателите им, като се отчете специфичната регионална политическа и социална ситуация във всеки район.

От 2019 г. обаче, влизайки в сила Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент (Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)²⁷ Франция се завръща към

²⁵ Code électoral (Франция), чл. L126.

²⁶ *Акт за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори* [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199951/A1_BG.pdf.

²⁷ *Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент*. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037102048>.

общонационална избирателна листа, като отменя предходната система от осем регионални избирателни района, въведена през 2003 г.

Република Франция използва затворени листи, което не дава възможност на избирателя да променя реда на кандидатите, като той остава в последователността, която политическата формация е определила. Това улеснява изборния процес и неговата предсказуемост, но свежда личния избор и персоналния вот до нула.

Разпределението на мандатите се извършва по метода на Д'Онд, известен като „метода на делителя“, която благоприятства по-големите партии и коалиции, но дава значително по-голям шанс за по-малките субекти, които в мажоритарната система нямат възможност да реализират мандати.

Внимателният анализ на спецификите на двете изборни системи, съответно за България – откритата пропорционална листа, а за Франция – закритата, представлява съществен въпрос в изборното право, който засяга не само механизма на гласуване, но и степента на влияние на избирателите върху крайния състав на представителния орган. Закритата пропорционална листа концентрира властта в ръцете на партийните ръководства, които взимат решението кой има най-голяма възможност да стане представител на страната в ЕП. При откритата отново се гласува за определен партийен субект, но при консолидирана подкрепа, достатъчна да премине процентната бариера, предпочитаният от избирателя кандидат може да измести реда, установен от партията или коалицията. При едната се дава по-голяма тежест на пряката демокрация и суверенитетът на избирателя да извърши вътрешно разпределение на мандатите, при другата е засилен партийният контрол и централизацията, но се избягва стихийното попадане на случайни лица в представителния орган, които нямат нужната квалификация и умения, за да заемат поста.

Разликата между откритите и закритите пропорционални листи не е само процедурна, а има дълбок конституционен и демократичен смисъл. Откритите листи способстват за по-голяма отчетност на представителите, но изискват по-голяма зрялост на електората и прозрачност в процеса. Закритите листи от своя страна предоставят стабилност и партийен контрол, но намаляват персоналната връзка между представител и избирател. В този смисъл изборът между двата модела е въпрос за съобразяване с политическите традиции на страната и на баланс между ефективност и представителност.

4. Влияние върху избирателната активност и представителност

В България избирателната активност при Избори за членове на ЕП е традиционно ниска в сравнение с националните избори, особено за Народно събрание. Според официалните данни на ЦИК, през последните избори през 2024 г. е 33,78%²⁸. Основните причини са нисък интерес на гласоподавателите към институцията на ЕП, както и наличието на евроскептицизъм в част от гласуващите в страната. Наличието на усложнена бюлетина, съдържаща и преференциално гласуване, също може да се счете за допълнително утежнение на гласоподавателите. Отворената листа засилва индивидуализацията до такава степен, че липсата на политическа култура води до политическо изкривяване на волята на гласоподавателите. Това е „ефектът на изненадата“, при който кандидати с ниски позиции влизат без да водят активна кампания и не са разпознаваеми единствено с „15/15“ – явление, което ЦИК многократно е анализирала в докладите си²⁹.

Въпреки това, отворената листа дава усещането на гласоподавателя за лично участие и по-скоро следва да се отчете като положителен ефект.

Във Франция, активността също варира, но обикновено е по-висока поради по-силната партийна мобилизация, особено на субектите, които в контекста на мажоритарната система нямат голяма възможност за реализиране на политическо представителство и именно ЕП е тяхното поле за изява. В последните избори през 2024 г. активността е 51,49%³⁰. Затворената листа пък и централизираната система по подреждане на кандидатите дава предвидимост и сигурност на избирателите.

Относно представителността, българската система позволява по-фино отразяване на вътрешните предпочитания на избирателите, но често води до диспропорции при пренареждане на листите, докато френският модел осигурява стабилно и предвидимо разпределение, но на цената на ограничена индивидуална изява.

IV. Заключение

Въпреки прилагането на обща пропорционална система, националните особености в организацията на изборния процес на България и Франция бележат значителни разлики. Единният правен минимум, наложен от правото на ЕС, позволява сравнително

²⁸ Официални данни на ЦИК, [онлайн], [посетен на 12 май 2025 г.], достъпни на: <https://results.cik.bg/europe2024/aktivnost/index.html>.

²⁹ Доклад за изборите за членове на Европейския парламент и за изборите за общински съветници и кметове, произведени през 2019 г., приет с Решение на 27.02.2020 г. [онлайн], [посетен на 12 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.cik.bg/bg/reports>.

³⁰ Официални данни на Европейския парламент, [онлайн], [посетен на 12 май 2025 г.], достъпни на: <https://results.elections.europa.eu/bg/>.

равностойно участие в институциите на Съюза на всички държави членки, но националните различия продължават да играят важна роля в демократичния процес.

Конкретната реализация на Изборите за членове на ЕП отразява дълбоките различия в гледищата на двете страни за правния статут на изборната администрация. В Република България тя е институционализирана и независима от изпълнителната власт, но за сметка на това е предложена от политическите формации и в по-голямата си част е непрофесионална, с изключение на най-висшия орган в йерархията. От своя страна, Република Франция залага повече на професионалното начало, но изпълнителната власт е със засилени правомощия по назначаването ѝ.

Различие се открива и в политическата култура и избирателното поведение на гражданите на двете страни. Българският модел с преференции предоставя повече възможности за персонализиране на избора, но създава и допълнителни предизвикателства и усложнява процеса. Френската система е по-стабилна и предсказуема чрез затворените партийни листи, но е по-малко отворена към индивидуален вот.

Различията в подходите следва да се разглеждат като израз на принципа на субсидиарност, съчетан с общи европейски изборни стандарти. Наличието им обаче оказва значително влияние върху ефективността, прозрачността и доверието в изборния процес по избор на състава на единствената наднационалната институция на Съюза, която се избира пряко от гражданите посредством избори.

Библиография:

1. Акт за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори [онлайн], достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199951/A1_BG.pdf.
2. Близнашки, Г. Избирателна система на Република България. Университетско издателство „Св. Климент Охридски, София, 2020 г.
3. Друмева, Е. Конституционно право на Република България. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г.
4. Изборен кодекс на Република България (ИК), Обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., в сила от 05.03.2014 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 85 от 8 октомври 2024 г.
5. Киров, Ст. Мнозинствена и съразмерна изборна система. Издателство „Демократичен преглед“, София, 1906 г., № 6-7.
6. Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, публикуван в Официален вестник n° C 326, 26/10/2012 [онлайн], достъпен на: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0019.02/DOC_1&format=PDF.

7. Консолидиран текст на Договора за функциониране на Европейския съюз, публикуван в Официален вестник н° С 326 , 26/10/2012 [онлайн], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.
8. Решение (ЕС) 2023/2061 на Европейския съвет от 22 септември 2023 година за определяне на състава на Европейския парламент [онлайн], [посетен на 6 май 2025 г.], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32023D2061>.
9. Решение на Съд на Европейския съюз, дело C-145/04, Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, EU:C:2006:543.
10. Стойчев, С. Избирателни системи и избирателни процедури. Издателство „Софи-Р, София, 2000 г.
11. Стойчев, С. Конституционно право на Република България. Издателство „Сиела“, Пето преработено и допълнено издание, София, 2002 г.
12. Code électoral. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239.
13. Conseil constitutionnel, Décision n° 2002-1476 AN du 25 juillet 2002, Élections législatives – 8e circonscription de l’Isère, Recueil.
14. Craig, P. & de Búrca, G., EU Law: Text, Cases, and Materials, 7th ed., Oxford University Press, 2020.
15. Duhamel, Olivier. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, LGDJ, 2022.
16. Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция. [онлайн], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068600/>.
17. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037102048>.

МАКЕДОНИЯ В КИНОТО НА БЪЛГАРИЯ, СЪРБИЯ И ЮГОСЛАВИЯ ПРЕЗ ПЪРВАТА ПОЛОВИНА НА XX ВЕК

Михаела Василева,

Докторант, ЮЗУ „Неофит Рилски“, ПИФ, катедра „История“

Резюме: Научното съобщение очертава мястото на Македония в кинохоризонта на две съседни балкански страни в първата половина на XX век, когато филмът все по-упорито започва да се вписва в комуникационния процес, а заедно с това – да се повлиява от историческото време, което отразява и което го променя, съобразно политиката.

MACEDONIA IN BULGARIAN, SERBIAN AND YUGOSLAV CINEMA DURING THE FIRST HALF OF THE TWENTIETH CENTURY

Mihaela Vasileva

PhD Candidate, South-West University “Neofit Rilski”, Faculty of Law and History, Department of History

Abstract: The scientific paper outlines the place of Macedonia in the cinema horizon of two neighboring Balkan countries in the first half of the twentieth century, when cinema began to more and more persistently fit into the communication process, and at the same time – to be influenced by the historical time, which reflects and changes it, in accordance with politics.

Балканите са един особен географски регион, отличаващ се с национална, конфесионална и политическа пъстрота от идентичности, моделиращи често непреодолими противоречия и невъзможност да се превъзмогнат както унаследените етнокултурни комплекси, така и особената чувствителност и нетолерантност към различността на колективните възприятия. Днес, във време на дефинитивно формирани държавни идентичности, е повече от важно да се търсят динамичните места от общото историческо минало, които са условие за полагане на усилие да се разберем. Част от тях е вглеждането в културните феномени, които очертават траектория на развитие на Балканите, близка до тази на останалата Европа, и които разкриват важен подстъп към архивираното минало в различни депа, артикулирали непознати документи и страни от историческия опит на полуострова. Такъв феномен е киното.

Почти мигновено след изобретяването на кинематографа, той стъпва в най-отдалечените европейски пространства и започва да създава един различен (динамичен) разказ, който само за няколко години започва да изгражда и защитава устойчиви визуални представи за родното и чуждото. В епохата на раждането на филма Македония (тогава част от Османската империя) е географско понятие с дълга история: заради пространството, което покрива с многообразието от народи и етноси, то постепенно ще заляга в основата на националните копнения и геополитически стремежи на нововъзникващите балкански държави и ще тежи в експанзионистичните планове на големите империи в битката им за

онаследяване на Османската империя. В този географски и исторически контекст новото изкуство – киното, много скоро след възникването си и бързото идейно и техническо изграждане, ще се превръща в средство за идеологическо влияние с важен относителен дял в изграждането на колективната памет (в смисъла на М. Халбвакс).

Първата половина на миналия век е времето, в което седмото изкуство се легитимира, а заедно с това се подчинява на динамичните политически превратности, предусещащи медиатичната си роля. В този период историко-географската област Македония изживява изключително драматични промени, свързани с освободителни борби, с очертаване на нови граници, със смяна на политически режими – те неминуемо се отразяват не само върху съдбините на хора и държави, но и върху културните феномени, един от които е филмът.

Историята на кинопродукциите и жизнената траектория на техните автори насочват фокуса към най-важните аспекти от общественно-политическия и културен живот в Македония през първата половина на XX век и показват, че филмът е визуален документ, еквивалентен на словесния разказ, зад чиито създатели се откриват социални нагласи, изпъкват важни нациоформиращи феномени, говорят процеси на модернизация.

Появата на фотографията в средата на XIX в. предпоставя началото на ерата на образа, намерила своята универсална изява в още по-съвършеното техническо изобретение – кинематографа.

Виждането на света извън текста е бързият начин да се породят чувства и емоции, а заедно с това, чрез различните им комбинации, да се разпознаем и припознаем в общността, възприета чрез представите за общото. Точно това психологическо въздействие на образа обяснява една от причините за променените възприятия на балканския човек от края на XIX и началото на XX в., дръзнал да се раздели със стереотипите на страха от моментната снимка. Превъзможването на суеверието отстъпва място на любопитството, а впоследствие – на осъзнаването, че фотографията фиксира преживяването мигновено, а словесното повествование се нуждае от време, което може да промени обективността на изживяното.

От това разбирането за силата на визуалния образ са водени българските революционери от ВМОРО и ВМОК, които в първото десетилетие на XX в. успяват не само да създадат огромно количество визуални документи, запечатващи бурните събития и несигурност на времето, но и да ги опазят – за себе си, за близките си, за общността и за историята. Проучването на фотографското наследство на революционните дейци от началото на XX в. в българските архиви и музеи, систематичният преглед и научната му обработка, помагат да се определи мястото на фотографията в историческата памет и да се трасира революционното ѝ значение за очертаване границите на идентичността. Проницателността на двигателите на освободителното движение от началото на XX век за важността на

моментната снимка провокира едно организирано поведение при създаването на визуалния разказ за Илинденско-Преображенско-Кръстовденското въстание от 1903 г. и за неговите двигатели – т. нар. илинденци¹. В илинденския светлопис този разказ е предварително обмислен – системността може да се види както в единичните портрети, така и в случайните или режисирани четнически и репортажни групови снимки. Той е внимателно разпространяван – снимката притежава силата да пропагандира революционното дело или да спаси престижа на организацията, но, попаднала в „неправилни ръце“, е също толкова силно унищожителна. Той е планиран и ревностно пазен, за да остане за бъдещето. На способността на революционните дейци да проглеждат отвъд настоящето, на уменията им да предчувстват важността на визуалния еквивалент на разказа, на прозренията им за възпитателната сила на моментната снимка да мобилизира общността и да чертае контурите ѝ, дължим целия обем от съхранени фотографии на илинденци. И няма нищо случайно във факта, че в огромната си част това визуално богатство – и във времето на създаването му, и днес, се съхранява в България. Това обстоятелство, само по себе си, говори за националните възприятия на героите, създали и опазили илинденския светлопис. Абстрахирайки се от това и от очевидната приемственост между поколенията автори на светлописите, тези маркери на националното можем да открием и в идентификацията на образите – системата от униформи и символи, регистрирани във фотографиите от началото на XX в., са най-първичният, индексален знак за приемственост² и българска национална самоопределеност на илинденци от началото на миналия век.

Същите белези на самовъзприемане на героите запечатват и първите кинорепортажи, свързани с географската област Македония – изгубените кинописи на английския кореспондент Чарлз Райдър Нобъл, пристигнал в България в героичната 1903 г., за да запечата на филмова лента Илинденско-Преображенското въстание и неговите последици. Благодарение на него, в същата 1903 г., България прави своята световна кинопремиера в лондонската зала „Алхамбра“, а журналистите от най-известните лондонски печатни издания се надпреварват да отразяват събитието. Ако преживеем чрез фотографии и спомени динамиката на революционните борби, очертала огромното значение на „Илинден“ за народната памет, можем да си дадем сметка за удостоверителната сила на филмите от 1903 г., посветени на тази борба. Филмите на Нобъл продължават сюжетните линии на илинденските

¹Терминът „илинденци“ влиза в употреба след Илинденско-Преображенско-Кръстовденското въстание от 1903 г., подобно на „априлци“ след Априлското въстание от 1876 г. Аналогично, самото въстание, което в Македония избухва на църковния празник „Илинден“ (20 юли) през 1903 г. става популярно под наименованието „Илинден 1903 г.“ или само „Илинден“ – под това наименование въстанието ще бъде използвано и в изследването с цел – да се избегнат повторенията и да се олекоти текстът.

² Вж: Петров, Т. *Нелегалната армия на ВМОРО в Македония и Одринско (1899–1908)*. София: МО „Св. Георги Победоносец“, 1993, 110.

светлописи. Всичките – общо 17 на брой репортажа, са посветени на България. Английското специализирано издание „Мюзикхол“ недвусмислено посочва, че Нобъл е изпратен на Балканите, за да илюстрира страданията на угнетените българи, и го прави – в общо 9 броя филмови продукции, заснети в югозападните предели на българското княжество, са отразени въстанието (чрез четнически репортажи) и последиците му (чрез образите на бежанците)³. Актьорите в Нобълвата екранна летопис са българските четници, а основните сценаристи – върховистките войводи Иванчо Карасулията и генерал Иван Цончев. Съдържателният анализ на филмовите творби и акцентирането върху дейността на главните субекти, затвърждават българския характер на въстанието и показват забележителната проникателност на един генерал от българската армия (ген. Цончев) да подчини една нова медия (киното) – символ на модерното време, на целите на освободителното движение. Другата част от лентите (посветени на бежанците), заснети в Рилския манастир и в Самоков, от своя страна, продължава тази линия, маркирайки ясно представите на (без)пристрастния зрител за общностното чувство на населението, потърсило убежище в България, която в тези години не е нито голяма, нито независима, но е свободна национална държава, за да бъде пристанът за македонските клетници, какъвто е родината-майка.

Въпреки че не можем да причислим лентите на англичанина Чарлз Райдър Нобъл към българското кинопроизводство (филмът е продуциран от чужденци), заради българския произход на режисьорите и актьорите в инсценираните му и реални репортажи, заради мястото на заснемане и сюжетите на филмите, заради медиатичното им значение, пропагандиращо освободителната мисия на илинденци на световна сцена, сме длъжни да го реабилитираме като „основоположник на кинематографския разказ“ в историята на киното в България, а заедно с това – и като един от първите летописци на илинденските събития в българската история.

Не по-малко интересен за изследване е другият филм, създаден в същата 1903 г. – „Кланетата в Македония“. Той е заснет в студията на „Братя Патé“ във Венсан (близо до Париж). Един от авторите му е Люсиен Нонге, помощник-режисьор на редица филми за „Патé“, използващи литературни сюжети⁴. Когато през есента на 1902 г. и началото на 1903 г. аферите на Балканите зачестяват, Илинденското въстание се превръща в добър повод за създаване на филм. В същото време се появява и литературният еквивалент – последният роман на многообещаващия френски романист и пътешественик Пиер д’Еспаня – „Преди

³ За Чарлз Нобъл вж: Кърджиков, П. „Кинопис за Илинден. Илинденското въстание – поводът за заснемането на първите филми в България“. – *Македонски преглед*, София, 1/2010, 61–85.

⁴ Косановик, Д. „Кинематографијата во Македонија до 1918 г.“ – *Кинотечен месечник*, Скопје, 17/1979, 120; Масловариќ, Весна. „Странските сниматели на тлото на (и за) Македонија – како хроничари на своето време (1895–1945)“. – *Развојот и проникнувањето на балканските национални кинематографии во периодот од 1895 до 1945 година*. Скопје: Кинотека на Македонија, 2003, 264.

клането. Роман за днешна Македония“ (1902)⁵. Романът съдържа всичко онова, което анонсира за филма „Кланетата в Македония“ италианската преса. Конкретният повод, заради който французинът се озовава в Османската империя, е Солунската афера от януари 1901 г.⁶ Авторът, пристигнал в Солун и описал съдебните процеси, е достатъчно популярен във Франция с приключенските си романи. Затова произведението му е очаквано и издадено мигновено. Талантливият романист умира малко преди издаването на книгата си и година преди създаването на филма. И все пак художественото му произведение, проникнато от симпатии към българите в Македония, остава популярно цели 30 години по-късно.

За съжаление екранният летопис на въстанието, сътворен в самото начало на XX век, се е изгубил за поколенията. Остава информацията, свидетелстваща за това, че освободителните стремления на българския народ в Македония чертаят светла диря в историята не само на българската, но и на балканската кинематография и чрез съдържанието си, опазено в каталозите и в пресата от това време, показват, че прожекциите на лентите в европейските градове със сигурност са възприемани от тогавашната публика като съпротивата на онеправданите против репресиите и насилието (точно това прави и Айзенщайн с филма „Броненосеца Потьомкин“ (1925) години по-късно).

За разлика от английските и френските филмови ленти, сътворени през 1903 г., огромният масив от екранни продукции на първите балкански кинематографисти – братята власи от Битоля – Янаки и Милтон Манаки, сътворен в първите две десетилетия на XX в., е опазен за бъдещето. В съдържателно отношение творчеството им може да бъде разделено на два основни дяла – културоложки и исторически. Съсредоточаването върху етнокултурната специфика и акцентирането върху патриархалния бит е рядко явление за киното в онзи период (зората на XX век). Затова първите им филми, стартиращи в 1907 г., са въобще и първите етнографски филмови снимки, които проследяват цялата специфика на живот на хората от определен регион – в случая населението от Югозападна Македония. Тези кратки кинодокументи превръщат братя Манаки в пионери на балканската кинематографска антропология – те очертават традиционния модел на патриархалното битие в първото десетилетие на XX век. Основните субекти във филмите им са общностите. Подложени на синхронен и диахронен анализ, тези филми илюстрират отчетливо две от тях – власи и българи – в първите братята припознават себе си; във вторите – най-многобройния етнос в Битолско, основен носител на традиционната духовна и материална култура. Илюстрираните в лентите всекидневен стопански живот (показан чрез традиционни женски и мъжки занимания); институционализирано времепространство за социално и/или предбрачно

⁵ Д'Еспаня, П. *Преди клането. Роман за днешна Македония*. София: Изд. Св. Кл. Охридски, 2011.

⁶ За Солунската афера вж: „Спомени на Иван Гарванов“. – *Материали за историята на македонското освободително движение*. София: Печатница П. Глушков, кн. 5, 1927, 130–135.

общуване (пазарите и панаирите); обществените промени на делника и празника (отбелязани със стремежа към образование и колективна самоизява); новите обществени нагласи и прогрес показват, че кинопионерите създават едно времепространство, маркиращо всички аспекти от живота в Македония в началото на XX век – идилично колективен, самоутвърждаващ се и устремен към модерността, но и нетолерантен, напрегнат и динамичен. Тази двупосочност на изживения живот и идващият от него критичен поглед на двамата братя се забелязват особено отчетливо в летописните им филми.

Стремежът към национално пробуждане и самоопределение на аромъните в империята е показан с няколко продукции. Една от първите е „Училище на открито“ – филм, документиращ един училищен час в родното село на двамата братя, в който са закодирани социални и политически послания и скрита критика – към „чужди“ (гръцката реакция на султанския ферман от 1905 г., признаващ влашкия „миллет“ в империята, и опортюнистката политика на Абдул Хамид – селото, в което е заснето филмчето, е опожарено от андарты в същата година); и към „свои“ (населението от етнически хомогенното село, дало старт на националното възраждане на власите в империята, което сякаш не желае да възстанови два основни нациоопределящи маркера – училището и църквата). Друг значим с историческата си стойност филм, свързан с бурния и противоречив водовъртеж, в който се впускат народностите на многоликата империя в битката си за национална правосубектност, е „Погребението на митрополит Емилиан от Гревена“. Убийството на гревенския гръцки митрополит има важни последствия, надхвърлящи рамките на православието – то слага край на широко разпространената илюзия за свобода и равенство на народите в Османската империя и се превръща в катализатор за изостряне на гръцкото недоволство срещу младотурския режим в Македония.

Изследователите на филмовото творчество на братя Манаки отдават най-голямо значение на летописните кинопродукции, посветени на годишнината от Младотурската революция през 1909 г. и посещението на османския султан Мехмед V Решад в Македония (в Солун и в Битоля) през 1911 г. Киноисториографията определя тези филми като основополагащи за оформяне на специфичния маниер на двамата власи да заснемат манифестации, паради, маршове и тържества. Всъщност парадите на различните по своя етнически произход и възрасти поданици показват, от една страна – обществено-политическите трансформации, настъпили след края на абсолютизма и отпечатъка на социалните изменения на модернизиращата се империя върху всекидневието на населението, а от друга – основните двигатели на тези промени – етническите малцинства. Въпреки че младотурците поглъщат опита на тези малцинства и развяват лозунги за свобода и равенство, те не успяват да консолидират Османската империя по пътя на толерантното насърчаване на

различията. Избирайки грешния и антицивизационен път на хомогенизацията, чрез идеологията и политиката на османизма, те предизвестяват унищожаването на държавата, която се опитват да стабилизират. В тези филмови репортажи се откриват и нациоопределящи маркери от значение за българската история – до манифестиращите военни, ученици, учители, граждани, се добавя образът на българското гимнастическо дружество „Пелистерски юнак“, което в османска Македония е възприемано като „триумф на българщината“, символ на модернизацията и образец на консолидацията на една етническа общност. Такова консолидиращо значение за българите в Македония има и общественият духовно-училищен празник Св. св. Кирил и Методий. Битолските кинематографисти, при това за първи път в историята, запечатват най-българския празник – 11 май. Липсата в целия им филмографски фонд на друго подобно тържество, показващо спонтанния триумф на националния дух на само една общност, разкрива не само силата на културните преимущества на българския елемент в империята, но и ефекта му върху останалите етнически общности – със сигурност вдъхновил двамата братя, за да го увековечат на филм.

В сравнително краткия времеви отрязък братя Манаки създават внушителен – както по обем и съдържание, така и по качество филмов фонд, в който образите чертаят едни особени пространствено-времеви измерения, превръщащи филмовото им творчество в един различен архив, в който миналото диша и живее, поражда емоции и чувства, описва визуални истории – такива, каквито трудно би могло да разкаже словото.

Успоредно с братя Манаки, в границите на Османската империя твори още един кинематографист, толериран от официалната османска власт – полският еврейин Зигмунд Вайнберг⁷. Макар в съдържателно отношение някои от неговите продукции да са твърде близки с лентите, създадени от братя Манаки, те се различават съществено от тях. Целулоидните документи на Вайнберг, отразяващи детайлно религиозните мюсюлмански ритуали, за разлика от тези на братя Манаки, показват красноречиво, че седмото изкуство започва да навлиза упорито в орбитата на идеологическата пропаганда. Нещо повече, на Балканите официалната власт, в лицето на султан Абдул Хамид II, много по-рано от Европа осъзнава пропагандната мощ на киното и неговата утилитарна роля, поради което още в далечната 1903 г. създава специален законопроект, който да контролира съдържанието на филмите. Отношението на султана към новото изкуство е предизвестено от външни фактори (кризите на империализма, загубата на територии) и вътрешни кризи (стремежите към възстановяване на парламентарния режим, етническата и конфесионална пъстрота на населението и огромната безпросветна маса, която е важно да бъде правилно ограмотена).

⁷ Вж: Шекероглу, С. „Турскиот филм – од почетоците до Втората светска војна“. – *Развојот и проникнувањето на балканските национални кинематографии во периодот од 1895 до 1945 година*. Скопје: Кинотека на Македонија, 2003, 173–176.

Или – във филма официална власт в империята вижда едно мощно оръжие да легитимира властта си и да подсили османското чувство.

В новоосвободените държави на Балканите – България и Сърбия, в началото на XX век, официалната власт не си дава сметка за възможностите на кинематографа да влияе върху обществото. Седмото изкуство пропагандира себе си. Кинооператорите са привлечени от обществено-политическите сътресения в югоизточната част на Европа и, подобно репортерите на вестниците и списанията, документират злободневните новини. Войните от второто десетилетие на XX век променят тази практика и превръщат киното в оръжие за идеологическо влияние. В Балканските войни (1912–1913 г.), чрез образа на Македония, вследствие на осъзнатата от държавните мъже способност на филма да влияе върху обществените нагласи, седмото изкуство започва съвсем преднамерено да конструира кинематографско повествование и да интерпретира и адаптира събитията, съобразно военния и политически интерес и в подкрепа на официалната власт. Филмите със силно националистически внушения за първи път разгръщат своята мощ и градират паралелно с развоя на събитията – в Първата балканска война в заглавията на продукциите (заглавието е рекламният лозунг на филма) преобладават топоними, тържествени и победоносни моменти. След триумфа на съюзниците в Междусъюзническата война (1913 г.) ударението в пропагандата се прехвърля от фактите върху емоциите, пропагандните послания се заиграват с морални и етически категории, които все повече излизат от рамките на рационалната пропаганда – образът на „другия“ придобива чудовищни и нечовешки форми (варварски и антицивизационни); в комуникацията с публиката влизат в употреба стари и нови стереотипи и клишета със силна експресивност и отрицателни емоционално-оценъчни оттенъци („зверства“; „жестокости“; „ужасяващи рани“); проявява се „синдромът на врага“ с всичките му съставки, който е коренно противоположен на „ние“⁸. Пропагандните послания и инсценирани картини, които трептят по екраните, влизат в остра конфронтация с реалността, поставяйки под въпрос идеологията на кинообраза да бъде автентично отражение на събитието. Променя се и полето на дейност на пропагандните въздействия чрез киното – съвсем целенасочено след Първата балканска война то прескача границите на държавата и става външнополитическо (в Междусъюзническата война това прави гръцкият крал Константин с германската суперпродукция „С гърците на бойната линия“, а в Първата световна война – българският цар Фердинанд с филма „Богдан Стимов“). Така по време на войните от второто десетилетие на XX век образното представяне на Македония, чрез способностите на седмото изкуство да изгражда кинематографски разказ, се превръща в

⁸ Илчев, Ив. *Родината ми – права или не. Външнополитическа пропаганда на балканските страни (1821–1923)*. София: УИ Св. Климент Охридски, 1995, 450.

оръжие на държавната власт за влияние върху обществените нагласи и тя започва целенасочена политика за упражняване на контрол върху съдържанието му⁹.

В междувоенния период в България и Югославия се забелязват много общи черти по отношение на кинематографичните процеси. В първото следвоенно десетилетие и в двете балкански страни надзорът над комуникацията чрез филмите е поверен на просветните министерства. Връхната точка на държавна намеса бележи създаването на специално законодателство – Закон за кинематографите (1930 г., България)¹⁰ и Закон за регулиране движението на филми (1931 г., Югославия)¹¹. И двата нормативни акта преследват строг контрол върху вноса, производството и разпространението на филмите, образователна и културна пропаганда чрез тях и насърчаване на родното кинопроизводство. Държавното организирано филмопроизводство в България води началото си от 1920 г. със създаването на Държавния ученически кинематограф¹², чийто аналог в Югославия е „Югославският учебен филм“, създаден през 1930 г.¹³ И двете институции участват в организирането на родна филмова индустрия и по поръчка на централната власт и други правителствени органи заснемат множество документални филми. Ако се опитаме да направим дори само лингвистично сравнение на заглавията на филмите, ще открием отново паралели между югославските продукции „В царството на мечтите и приказките“, „Царско Скопие и Марков Прилеп“ и българската „В царството на розите“. Съществена разлика е в количественото съотношение на образното представяне на Македония – резултат от вътрешната и външна политика на двете държави.

Международната изолация на България след двете национални катастрофи, ведно с вътрешнополитическите кризи на парламентарната система, оказват съществено влияние върху кинопродукциите, поради което в междувоенния период визуалният образ на Македония, с малки изключения, почти не присъства. Българският документален филм следва политиката на мирен ревизионизъм, добри взаимоотношения със съседните държави и неутрална позиция, продиктувана от международната изолация, в която страната изпада след Парижката мирна конференция. Едно добро изключение в полза на образното представяне на Македония е продукцията на Националния комитет на македонските благотворителни

⁹ Филмите, проследяващи войните от второто десетилетие на XX в. са проследени подробно в: Кърджиков, П. *Кинохроники, заснети в Македония по време на три войни (1912–1918)*. София: МНИ, 2018.

¹⁰ *Държавен вестник*, София, г. ЛП, бр. 21, 29.04.1930, 1–4.

¹¹ *Политика*, Београд, г. XXVIII, бр. 8470, 07.12.1931, 4.

¹² ЦДА–София, ф. 177К, оп. 2, а.е. 7, л. 215; а.е. 54, л. 14; 46; 216.

¹³ Божидар Марјановић. Закон о уређењу промета филмова и настанак Југословенског просветног филма. – Југословенска кинотека: <https://www.kinoteka.org.rs/programi/dokumentarni-cetvrtak-srpski-dokumentarni-film-5/>, посетен на 24.08.2024 г. (посетен на 30.01.2025).

братства и Илинденската организация – „Македония на филм“ (1923–1924 г.)¹⁴. Продукцията продължава творческия почерк на илинденските светлописци. Идеята за филма е приета радушно от ВМРО – тя се ангажира не само с организацията на снимките, но и с пропагандирането на лентата в Америка, но поради усложняване на външнополитическата обстановка (особено във взаимоотношенията с Югославия – тогава все още КСХС), революционната организация оттегля участието си във филма, много скоро след това той е цензуриран и орязан по нареждане на официалната власт. Целевото въздействие чрез филма е планирано, има културно-пропаганден характер и е иницирано не от държавата, а от легалните организации на македонските бежанци. Целта на двигателя на филма – Георги Занков (председател на Илинденската организация), да популяризира освободителните стремления на илинденци е съвсем благородна и целенасочена – събиране на средства за благотворителни и културно-просветни каузи. След войните за национално обединение българската емиграция от Македония изпада в тежко икономическо положение – взаимоспомагателният мотив е водещ дори при създаването на самата Илинденската организация. Границите на пропагандно въздействие на творбата се затварят почти в рамките на общностите на българската емиграция от Македония – основната публика на прожекциите в киносалоните. Затова огромните суми, които филмът събира от първите си показвания на екран, свидетелстват не само за изпълнените финансови намерения на Георги Занков, но и за безпрецедентно нарасналия брой установили се именно в България след Първата световна война преселници от Македония. В съдбините на кинотворбата се оглеждат, от една страна, възелът от противоречия между дружествата на македонските бежанци в България, от друга – влиянието на външните фактори – както върху правителството, така и върху взаимоотношенията между емигрантските организации. И фактът, че след оряждането на провокиращите, засягащи Версайското статукво проблемни моменти (компрометиращите чети на ВМРО) цензурата върху филма е вдигната, говори красноречиво, че правителството няма ни най-малки притеснения (в това число и външнополитически) от визуалния разказ, представящ паметта за „Илинден“ и неговите двигатели, защото въстанието в историческия му контекст тогава е легитимна част от българското освободително движение от началото на XX в. А това е още едно неоспоримо доказателство за българския национален произход не само на въстанието, но и на кинотворбата.

Ограниченият интерес на кинематографистите в България (които, особено през 30-те години на XX в., никак не са малко) към Пиринска Македония има и вътрешнополитическо обяснение. През целия междувоенен период областта остава една от най-бедните в Царство

¹⁴ За филма вж: Василева, М. „За едно дарение. Архивът на Арсени Йовков, вестник „Илинден“ и филмът „Македония“ (1923–1924)“. – *Известия на Исторически музей – Кюстендил*, Кюстендил, Том XII, 2022, 197–213.

България. За стопанската и икономическа изостаналост допринасят късното освобождение (1912 г.); последвалите войни (1912–1918 г.); огромният поток бежанци, които трябва да бъдат настанени и оземлени (процесът приключва окончателно през 1931 г.)¹⁵. Допълнителен фактор е политическата обстановка и напрежение в Пиринския край, резултат на превръщането на областта в „естествена база“ на ВМРО за водене на неприключилата освободителна борба на запад и юг, както и кървавите братоубийствени войни. Горчивата практика на кинематографска незаинтересованост към Пиринска Македония ще бъде прекъсната по време на Втората световна война, когато областта, наред с новоприсъединените земи, ще стане съществена част от културно-пропагандната политика на България, прокарвана чрез Фондация „Българско дело“.

Югославските визуални документи по същия начин следват и отразяват вътрешната и външна политиката на държавата. Създадена като вътрешнополитически компромис между различни националности, Югославия очаква от пропагандата да съдейства за превръщането на конвенционално създаденото национално пространство в императив. Затова образът на Вардарска бановина (която е част от това пространство) присъства активно в целулоидните документи. Военно-политическите репортажи обикновено се разпространяват в рамките на държавата, голямото количество рекламни продукции – и извън нея – предимно в страните от Малката Антанта и нейния покровител – Франция. Пропагандната им посока е двойна: вътрешнополитическа – целяща създаването на единна югославска общност, и външнополитическа, преследваща отново и вътрешнополитическа цел – да внушава идеята за справедливо овъзмездяване на многонационалната държава с територии и да показва грижите на държавата за просперитета на населението от цялата югославска земя.

В навечерието и по време на Втората световна война филмите, посветени на Македония, имат по-скоро консолидиращ, отколкото шовинистичен характер, въпреки че намесата на държавата във филмопроизводството и филморазпространението и в България, и в Югославия, е факт. По ред вътрешни и външнополитически причини и в унисон с военнополитическото разчленяване на югославските земи, в Югославия филмопроизводството е сведено до минимум. Мащабното кинопроизводство на фондация „Българско дело“ в България, в което новоприсъединените територии на Вардарска и Беломорска Македония заемат специално място, се подчинява на официално развявания лозунг на правителството за символично участие във войната¹⁶. Основната роля на кинопрегледите е да подготвят единното бъдеще на обединената национална държава, вследствие на което те придобиват

¹⁵ Вж: Вачков, Д. „Стопанско развитие, преселения, бежански заеми“. – Македония: история и култура от древността до днес, Том I, София: БАН „Проф. М. Дринов“, 2023, 476.

¹⁶ За „Фондация „Българско дело““ вж: Иванова, Д. „Кинохрониката на Фондация „Българско дело“ – Кино и време, София, 27/1989.

характер, който трябва да внуши целокупността на българското население. След промяната на държавно-политическия курс, белязан от 9 септември 1944 г., съобразно политиката на новата власт, българските кинопродукции, представящи образа на Македония, ще се насочат единствено и само към Пиринския край. Те ще чертаят сюжети, жанрове и форми, които да изпълнят пропагандните задачи на времето и чак до началото на 80-е години на XX в. няма да засягат теми, излизащи извън пределите на Пиринския край или свързани с национално-освободителното движение на македонските българи. За разлика от тях „Вардар филм“ – Скопие ще произведе повече от 50 игрални и над 700 документални филма, в които интерпретацията на историята ще бъде изкривена и подчинена на идеите на македонизма.

Библиография:

1. Божидар Марјановић. Закон о уређењу промета филмова и настанак Југословенског просветног филма. – Југословенска кинотека: <https://www.kinoteka.org.rs/programi/dokumentarni-cetvrtak-srpski-dokumentarni-film-5/> (посетен на 30.01.2025);
2. Василева, М. „За едно дарение. Архивът на Арсени Йовков, вестник „Илинден“ и филмът „Македония“ (1923–1924)“. – *Известия на Исторически музей – Кюстендил*, Кюстендил, Том XII, 2022;
3. Вачков, Д. „Стопанско развитие, преселения, бежански заеми“. – Македония: история и култура от древността до днес, Том I, София: БАН „Проф. М. Дринов“, 2023;
4. Д’Еспаня, Пиер. *Преди клането. Роман за днешна Македония*. София: Изд. Св. Кл. Охридски, 2011;
5. Иванова, Д. „Кинохрониката на Фондация „Българско дело“ – Кино и време, София, 27/1989;
6. Илчев, Ив. *Родината ми – права или не. Външнополитическа пропаганда на балканските страни (1821–1923)*. София: УИ Св. Климент Охридски“, 1995;
7. Косановик, Д. „Кинематографијата во Македонија до 1918 г.“ – *Кинотечен месечник*, Скопје, 17/1979;
8. Кърджилов, П. „Кинопис за Илинден. Илинденското въстание – поводът за заснемането на първите филми в България“. – *Македонски преглед*, София, 1/2010;
9. Кърджилов, П. *Кинохроники, заснети в Македония по време на три войни (1912–1918)*. София: МНИ, 2018;
10. Масловариќ, В. „Странските сниматели на тлото на (и за) Македонија – како хроничари на своето време (1895–1945)“. – *Развојот и проникнувањето на балканските национални кинематографии во периодот од 1895 до 1945 година*. Скопје: Кинотека на Македонија, 2003;
11. Петров, Т. *Нелегалната армия на ВМОРО в Македония и Одринско (1899–1908)*. София: МО „Св. Георги Победоносец“, 1993;
12. Шекероглу, С. „Турскиот филм – од почетоците до Втората светска војна“. – *Развојот и проникнувањето на балканските национални кинематографии во периодот од 1895 до 1945 година*. Скопје: Кинотека на Македонија, 2003.

СТЕФАН ПОПОВ И БЪЛГАРСКАТА ИДЕЯ ЗА ЕДИННА ЕВРОПА. ПО-ДАЛЕЧ ОТ ИЗТОКА, ПО-БЛИЗО ДО ЗАПАДА

Цветомира Георгиева

студент по специалност „Международни отношения“

Правно-исторически факултет

Югозападен университет „Неофит Рилски“

Резюме: Настоящото изследване разглежда възгледите на Стефан Савов Попов за мястото на България в европейската цивилизация и неговия принос към развитието на българската идея за Европа. Анализирани са основните му философски и обществено-политически идеи, свързани с европейската идентичност, ролята на културата, образованието и духовното развитие на нацията. Според Попов принадлежността към Европа не е въпрос единствено на географско положение или политически избор, а преди всичко на ценностна ориентация, основана на свободата, правото, разума и човешкото достойнство. Особено внимание е отделено на критиката му към популизма, крайния национализъм и формалното възприемане на европейските модели без вътрешно осъзнаване на техните принципи. Изследването поставя акцент върху актуалността на неговите идеи в контекста на съвременните предизвикателства пред европейската интеграция и българското общество.

Ключови думи: Стефан Попов, българска идея, европейска интеграция, европейска идентичност, България, Европа, национална идентичност

STEFAN POPOV AND THE BULGARIAN IDEA OF A UNITED EUROPE. FURTHER FROM THE EAST, CLOSER TO THE WEST

Tsvetomira Georgieva

Student in International Relations

Faculty of Law and History

South-West University “Neofit Rilski”

Abstract: This study examines Stefan Savov Popov's views on Bulgaria's place within European civilization and his contribution to the development of the Bulgarian idea of Europe. The paper analyzes his major philosophical and socio-political concepts related to European identity, as well as the role of culture, education, and the spiritual development of the nation. According to Popov, belonging to Europe is not merely a matter of geography or political choice but primarily a value-based orientation founded on freedom, the rule of law, reason, and human dignity. Particular attention is paid to his criticism of populism, extreme nationalism, and the superficial adoption of European models without a genuine understanding of their underlying principles. The study highlights the continuing relevance of Popov's ideas in the context of contemporary challenges facing European integration and Bulgarian society.

Keywords: Stefan Popov, Bulgarian idea, European integration, European identity, Bulgaria, Europe, national identity

Роден на 24 януари 1906 г. в София и починал на 20 октомври 1989 г. в Мюнхен, Стефан Савов Попов е сред най-значимите представители на българската политическа и философска емиграция след 1944 г. Юрист по образование, публицист, философ и общественик, той развива значителна част от своята интелектуална дейност извън

България, живеейки последователно в Швейцария, Франция и Германия. Въпреки продължителното си пребиваване в чужбина Попов остава дълбоко свързан с българската културна и обществена проблематика, като съзнателно се самоопределя като български мислител, насочващ своите послания преди всичко към българската аудитория.

Попов е сред ранните български поддръжници на идеята за европейско обединение. Много преди създаването на Европейските общности той разглежда бъдещето на България като неразривно свързано с европейската цивилизация и нейните ценности. Следването на европейския път според него не представлява отказ от национална идентичност, а възможност за нейното пълноценно развитие в рамките на една по-широка културна и политическа общност.

Завършва право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и още през 30-те години на XX век развива активна публицистична и обществена дейност. Публикува в редица периодични издания и участва в интелектуалния живот на страната. През периода 1940–1943 г. работи в българската дипломатическа служба като аташе по печата в Берлин и по-късно в Берн.

Особено място в неговото творчество заемат книгите „Българската идея“ и „Безсъници“, в които разглежда историческата съдба на България, нейната културна идентичност и мястото ѝ в Европа. Според Попов българският народ е не просто етническа общност, а духовно и културно единство, което се изгражда чрез историческо развитие, образование и обществено самосъзнание. В този контекст той формулира известната теза, че „българският народ е балкански, но българската нация е европейска“.

За Попов Европа не е само географско пространство или политически проект. Тя представлява система от ценности, основана върху свободата на личността, човешкото достойнство, правовата държава и рационалното обществено устройство. Поради това той разглежда европейската интеграция не като външнополитическа необходимост, а като нравствен и цивилизационен избор.

Източници:

1. Попов, Стефан. Безсъници.
2. Попов, Стефан. Българската идея.
3. Попов, Стефан. Третото поколение.
4. Попов, Стефан. Идеята за Европа през вековете.
5. „Култура“ (kultura.bg), <https://kultura.bg>.

6. „Безсъниците на Стефан Попов“, blog.bg,
<https://templar.blog.bg/politika/2008/06/23/bezsyncite-na-stefan-popov.204942>.
7. 360mag.bg, <https://www.360mag.bg>.

Нашите автори

Доц. д-р Емил Радев е български юрист и политик, който в момента е член на Европейския парламент. Той работи активно в областта на правните въпроси и е заместник-председател на Комисията по правни въпроси (JURI), както и член на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE). Научните и професионалните му интереси са основно в сферата на правото на ЕС, гражданските права, правосъдието и вътрешните работи. В работата си в Европейския парламент той се фокусира върху законодателство, свързано с правната система, защитата на основните права и върховенството на закона.

Д-р Мориц Баумгертел е изследовател по националната научна програма „Петър Берон“ към Фонд научни изследвания на МОН. Той преподава Право и социология в Утрехтския университет – Рузвелт в Нидерландия и е автор на книга, посветена на правата на мигрантите, публикувана през 2019 г. от Cambridge University Press. Има публикации в редица рецензирани списания в областта на миграцията и правата на човека.

Проф. д.н. Габриела Белова е декан на Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Завършила е специалност „Право“ в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“, LL.M. в Университета в гр. Бъкингъм, Великобритания. През 2024 г. придобива научната степен „доктор на науките“ с дисертационен труд на тема: „Развитие и роля на Световната здравна организация (международноправни аспекти)“. Председател е на Общото събрание на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Автор на многобройни публикации в областта на международното право, европейската интеграция, правата на човека, защитата на личните данни в ЕС, СЗО и Ковид-19.

Доц. д-р Диана Велева Иванова е заместник-декан на Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“ – Благоевград. През 2005 г. защитава докторска дисертация на тема „Източноевропейските революции от 1989 г. (Полша, Унгария и Чехословакия) и отражението им в България“ с научен ръководител проф. д-р Искра Баева от СУ „Св. Климент Охридски“. Научните ѝ интереси са в областта на съвременната история на Източна Европа. Автор е на монографиите „1989 – голямата промяна“ и „Аспекти на външната политика на държавите от Вишеградската група“.

Доц. д-р Гергана Георгиева е научен секретар и координатор по програма Еразъм+ на Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Преподавател е в катедра „Международно право и международни отношения“. Научните ѝ интереси са в областта на европейската интеграция, мултилингвизма, медийното сътрудничество, дезинформацията и фалшивите новини.

Танер Каракузу е докторант по Политология във Философския факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Научните му интереси са в областта на международните отношения, правата на човека и международното право.

Илкер Лимон е преподавател в Тракийския университет в гр. Одрин, Република Турция. Научните му интереси са насочени към публичната администрация, международните

отношения, историята и социалните науки.

Доц. д-р Валентина Александрова е преподавател в катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Научните ѝ интереси са в областта на финансовото и данъчното право, бюджетното право и процес и публичните вземания.

Гл. ас. д-р Албена Иванова е преподавател в катедра „Публичноправни науки“ в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград. Доктор е по административно право и процес и асистент по Право на Европейския съюз, Данъчно право, Административен процес, Финансово право и Международно частно право. Темата на дисертацията ѝ за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, защитена през 2020 г. в ЮЗУ „Неофит Рилски“, е „Правни механизми за контрол на обществените поръчки“. Притежава две магистърски степени – по Право и по Международно право – Право на ЕС, придобити в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Има и професионална квалификация по Правна и съдебна система на Европейския съюз, придобита по съвместна програма на Университет Нанси–2, Университет Страсбург III „Робер Шуман“, Франция, и Центъра за продължаващо обучение при Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Адвокат, член на Софийска адвокатска колегия с богат професионален опит в областта на гражданското, административното и търговското право. Вписан медиатор в Единния регистър на медиаторите при Министерство на правосъдието.

Гл. ас. д-р Владимир Бабанов е преподавател в катедра „Национална сигурност и публична администрация“ на Правно-историческия факултет при Югозападен университет „Неофит Рилски“ в гр. Благоевград. Научните му интереси са в областта на национална и международна сигурност, международни отношения и геополитика, разузнаване и контразузнаване, киберсигурност, блокчейн технологии, изкуствен интелект.

Светомир Костов е докторант по международно право и международни отношения във Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий“. Научните му интереси се отнасят към международното публично право и международното инвестиционно право.

Елене Махачадзе е студент по специалност „Международни отношения“ в Батумския държавен университет „Шота Руставели“, гр. Батуми, Грузия. Участвала е по програма „Еразъм+“ за един семестър в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“ в гр. Благоевград. Интересите ѝ са в областта на международните отношения и европейската интеграция.

Натия Вердзадзе е студент по специалност „Международни отношения“ в Батумския държавен университет „Шота Руставели“, гр. Батуми, Грузия. Участвала е по програма „Еразъм+“ за един семестър в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“ в гр. Благоевград. Интересите ѝ са в областта на международните спорове и конфликти.

Ангел Чакъров е докторант по конституционно право в катедра „Публичноправни науки“

при Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград. Научните му интереси са в сферата на избирателното и конституционното право.

Михаела Василева е докторант към катедра „История“ на Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград в периода 2018 – 2024. Научните ѝ интереси са свързани с мястото на Македония в кинохоризонта на две съседни балкански страни в първата половина на XX век.

Цветомира Георгиева е студент по специалност „Международни отношения“ в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“ – Благоевград. Интересите ѝ са насочени към държавите от Западните Балкани и Европейския съюз и динамиката на интеграционните процеси.