

МИНИСТЕРСТВО НА ОТБРАНАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ДИРЕКЦИЯ ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА

ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН

Отражение върху политиката за сигурност
и отбрана на Европейския съюз,
изводи и перспективи за България



"Nothing can replace leadership, determination, and political will!"
Jose Manuel Barroso

Анализ

Договорът от Лисабон – отражение върху политиката за сигурност и отбрана на Европейския съюз, изводи и перспективи за България

Резюме¹

Визитна картичка:

Подписан на 13.12.2007 г. в Лисабон;

В сила от 1.12.2009 г.

ОСНОВНИ ПРИДОБИВКИ ЗА СЪЮЗА:

Увеличени възможности за действие благодарение на по-голяма ефективност на институциите и на механизмите за вземане на решения.

ТОВА СЕ ПОСТИГА ПОСРЕДСТВОМ:

Подобрен демократичен характер чрез увеличени парламентарни пълномощия както на европейския, така и на националните парламенти, право на гражданска инициатива и задължителен характер на Хартата на основните права.

Нови механизми и структури за по-ефективно и по-експедитивно действие.

Значително задълбочаване и отваряне на възможностите за по-нататъшно развитие на общата външна политика и общата политика за сигурност и отбрана на Европейския съюз.

„Uniting Europe Step By Step“

¹ Анализът е разработен от полк. Владимир Миленски, с поддръжката на г-н Иван Драганов и полк. Радостин Илиев, за нуждите на Дирекция „Политика за сигурност и отбрана“, под общото ръководство на бриг. генерал Стефан Янев. Стилът на редакция е направен от г-жа Добринка Бочукова.

Съдържание:

Резюме	2
Предистория	4
Промени в ценностите и целите на Европейския съюз	7
Ценности	7
Цели	8
Харта на основните права.....	8
Промени в институциите на Европейския съюз	8
Европейският съвет	9
Европейският парламент	9
Съветът на ЕС	10
Председателство	10
Съвет „Общи въпроси“ и Съвет „Външни отношения“	11
Гласуване с квалифицирано мнозинство	11
Европейската комисия	11
Промени в политиките на Европейския съюз.....	12
Външно действие на Европейския съюз.....	12
Основни параметри на ОВППС.....	13
Върховен представител на Европейския съюз по въпросите на външните отношения и политиката за сигурност.....	13
Европейска служба за външно действие.....	14
Общата политика за сигурност и отбрана	14
Задачи на Общата политика за сигурност и отбрана	15
Европейска агенция по отбраната	15
Постоянно структурирано сътрудничество	15
Засилено сътрудничество	16
Клауза за обща отбрана	16
Клауза за солидарност	16
Операции и мисии	16
Свобода, сигурност и правосъдие.....	17
Три елемента от заключителните клаузи	17
Изводи	17
По отношение на външните фактори (от страна на Европейския съюз)	17
По отношение на вътрешните фактори (от страна на България)	19

Предистория

За да се добие вярна представа за характера и значението на договора от Лисабон и за да се разбере влиянието му върху общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС), и като част от нея върху политиката за сигурност и отбрана на Европейския съюз е необходимо да имаме ясна картина на предисторията на неговата поява. Това дава възможност да се отчете пълния потенциал на тенденциите на развитие на връзките между отделните политики на ЕС и особено взаимното им влияние и обвързаност с неговата външна политика и политиката му за сигурност и отбрана. Историческата ретроспекция е наложителна и за да бъдат оценени в пълната им сила позициите и сблъсъка на интереси на държавите-членки в този процес – сблъсък, който няма да приключи скоро и в който изчаквателната позиция и пасивността не може да се очаква да бъдат печеливши.

Трябва да се отбележи, че след Маастрихт (1992 г.), когато бе подписан Договорът за Европейския съюз, се проведеха поредица междуправителствени конференции.² Те всъщност следваха темпото на последователните разширявания на Съюза. За малко повече от 10 г. (1994-2005), което бе твърде кратък срок, държавите-членки се удвоиха – от 12 на 25. При това се наложи становището, че **институционалната рамка**, непокътната от Римския договор от 1957 г., **се нуждае от модернизиране**.

Първият опит за това бе направен още с договора от Амстердам (1997/1999). С него бе постигнат относително добър резултат по отношение на политиките в областта *правосъдие и вътрешни работи*, които частично станаха общностни, но на институционалния фронт останаха неразрешени двата ключови въпроса – броят на комисарите и начинът на определяне на тежестта на гласовете в Съвета на ЕС³.

Тези нерешени въпроси дори получиха псевдоним – **“the left-overs”**⁴. По отношение на тях в Амстердам бе подписан допълнителен **протокол, поставящ задачата те да намерят решение в нова междуправителствена конференция**, която да се проведе поне една година преди броят на държавите-членки да надвиши 20. Тази конференция бе проведена в Ница през 2000 г., и по отношение на целта си едва ли може да бъде оценена като успешна, макар да се смяташе, че е постигнат успех по отношение на институциите. Френското председателство по това време бе блокирано от доста обтегнатите отношения между Ширак и Жоспен и резултатът бе приет с всеобщо неодобрение. Оказа се още, че по това време повечето държавни и правителствени ръководители смятаха традиционните междуправителствени конференции за изчерпали своя потенциал, като всяка следваща дава по-малък продукт и всички гледаха на Ница като на „края на пътя“.

Конференцията имаше, разбира се, свой резултат – решението да се извърши следващото голямо разширяване с десет нови държави-членки.

И подобно на Амстердам, отново в последната минута, по настояване на „последния жив защитник“, обявил се срещу всички, министър-председателят на Белгия Ги Верховшат, към

² Междуправителствена конференция е официалната процедура за договаряне на изменения в основополагащите договори на ЕС. Свиква се от Европейския съвет и е съставена от представители на държавите-членки, като в нея участва и Европейската комисия и в по-малка степен Европейският парламент. Конференцията завършва със заседание на Европейския съвет, където се постига политическо съгласие по измененията. В последствие лингвисти подготвят договора на всички езици и той бива представен на държавите за подпис и ратифициране.

³ Известен още като Съвет на министрите.

⁴ Остатъците от храна след ядене.

Договора от Ница бе приложена *Декларация за бъдещето на съюза*. Тя призоваваше за продължаване на дебата специално върху четири изрично поставени проблема:

- Ясно учредяване и съблюдаване на границите на компетентност между съюза и държавите-членки, прилагайки принципа на субсидиарността⁵;
- Уреждане на статута на Хартата на основните права, която току-що бе обявена, макар като необвързваща;
- Необходимостта от опростяване на договорите;
- Преразглеждане на ролята на националните парламенти в европейската архитектура.

Ги Верховщат всъщност беше основният протагонист на декларацията от Ница и когато през следващата година Белгия пое председателството на съюза, неговият час настъпи. Той бе душата и главният организатор на срещата на върха в Лаакен и негов бе замисълът и цялата реализация на декларацията от Лаакен, декември 2001 г., наименована отново Декларация за бъдещето на ЕС.

Отново бяха деклариран основни проблемни въпроси, които да бъдат изследвани и дискутирани в дълбочина, включително и възможността в дългосрочен аспект да се изработи **конституционен** договор. Но това бе една далечна перспектива... Тогава!

Поради разочароващите резултати от процедурата на междуправителствена конференция бе възприета идеята тя да бъде предхождана от конвент, като се използва сполучливо сработилият модел, приложен при разработването на Хартата на ЕС на основните права.

Така през февруари 2002 г. бе свикан Конвент от 220 представители. Важно е да се обърне внимание на разпределението на представителите, участници в конвента – по четири човека от всеки национален парламент, включително и от присъединяващите се по това време 13 държави (10+2+Турция). Тези представители бяха абсолютно мнозинство⁶ – факт, който често се игнорира при разглеждането на темата за провалилата се конституция.

Конвентът приключи работата си през юли 2003 година с разработен проект на договор, учредяващ конституция на ЕС.

В раздел първи се съдържаха общите положения и институционалната рамка, а останалото съдържание бе възложено на група юристи, които да го разработят във форма, съответстваща на раздел първи. Последвалата междуправителствена конференция се съсредоточи върху същия раздел и през декември 2003 г. последва първият неуспешен опит да се подпише конституционният договор. През юни 2004 г. се постигна съгласие върху текстовете и през октомври с.г. в Рим договорът бе подписан. Последваха 18 ратификации, 2 позитивни референдума в Испания и Люксембург, и два негативни във Франция и Нидерландия съответно през май и юни 2005 г.

Последвалият Европейски съвет реши да наложи едногодишен *период на размисъл*. Спорно е дали това беше размисъл или изчакване, но Европейският съвет през юни 2006 г. постави задача на следващите председателства, по-специално тогава на германското, да разработят

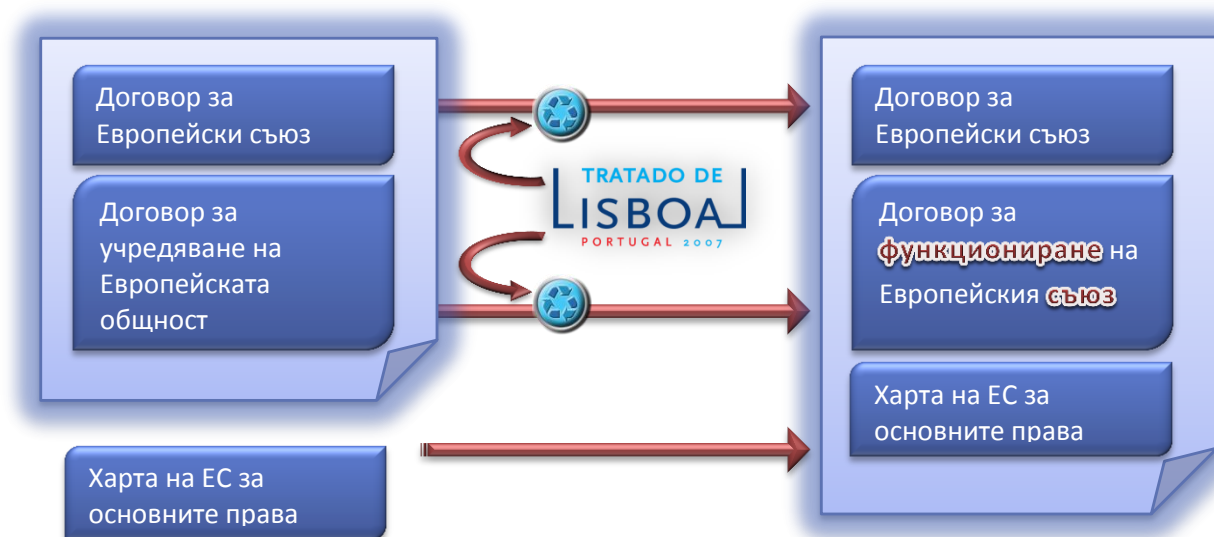
⁵ Субсидиарност - политическа доктрина, според която решенията по създаване на политики трябва да се вземат на възможно най-децентрализирано ниво, в което централното управляващо тяло да не взема участие, освен ако това не е по-ефективно от действията, предприети от долните нива.

⁶ Представители на България: за правителството, Меглена Кунева и Нели Куцкова; за Народното събрание, Александър Арабаджиев, Даниел Вълчев, Несрин Узун и Николай Младенов.

един *Договор за реформа*, който да влезе в сила преди изборите за Европейски парламент през юни 2009 г. Така се стигна до подготовката на Лисабонския договор.

*В средите на държавите-членки съществуваше значително мнозинство в подкрепа на идеята за **запазване в максимална степен на същността и съдържанието на неуспелия конституционен договор**. Дори през януари 2007 в Мадрид бе проведена среща на 18-те, които вече го бяха ратифицирали плюс Португалия и Ирландия, на която държавите категорично заявиха единната си позиция за **запазване на съдържанието на конституционния договор в бъдещия договор за реформа**.*

Методологията за разработването на договора включваше два главни елемента: завръщане към традиционния метод на междуправителствена конференция и даване на мандат с *предписателен и технически характер*. Последното значително облекчи задачата по неговото разработване. По същността си Договорът от Лисабон **реформира и преподрежда** договорната основа на съюза по начина, показан на фигурата:



Два члена в договора дават ядрото на реформата.

Член 1 въвежда 61 изменения в Договора за Европейски съюз, който запазва името си, като най-общо измененията са в три главни групи:

- Въвежда се всичко от част I на конституционния договор, без правната база, която се прехвърля във втория договор;
- Въвеждат се специфични клаузи, договорени с мандата, като например формулировките за включване на Хартата на ЕС на основните права;
- Добавя се уредбата на **общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС)** и **общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО)**, както са формулирани в Конституцията;

Член 2 въвежда 295 изменения в съществуващия договор за учредяване на Европейската общност, включително променяйки името му на Договор за функциониране на Европейския съюз, съдържащи:

- Всички нововъведения от III и IV раздел на конституционния договор;
- Плюс цялата правна база от раздел I на конституционния договор;

- Минус клаузите по **ОВППС и ОПСО**.

Двата договора имат равна юридическа стойност, въпреки проявилата се по-време на работата по договора от Лисабон тенденция първият да бъде издигнат в ранг на „почетен“, поради присъствието в него на ОВППС и ОПСО – политики на Европейския съюз, имащи специален характер.

С двата договора се създава **единен съюз**, който е и **единно юридическо лице**. За отбелязване е, че Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ) остава непроменена и продължава да бъде отделна.

Важно бе решението за *деконституционализиране* на договора за реформа и на договорната основа, т.е. за премахване на елементите, навяващи прилика с конституция. Това включваше:

- Замяна на самостоятелния читаем текст на конституционния договор с препратки и указания относно измененията в съществуващите договори.
- Премахване на символите - флаг, химн и девиз, създадени със заключения на Европейския съвет преди около 15 години, които на практика запазват статута си от времето на тяхното създаване. Шестнадесет държави-членки обаче направиха официална декларация към договора, с която заявиха, че приемат символите за официална употреба като символи на ЕС.
- Премахване на концепцията за закон и рамков закон – се възприема отново системата от директиви и регламенти.
- И последните две “жертви” са до голяма степен чисто формални:
 - замяната на термина *министър* с *върховен представител*, запазвайки същевременно всичките правомощия, които конституционният договор предвиждаше за първия;
 - и неспоменаване изрично на върховенството на европейското право, което обаче е принцип в правото на абсолютно всички държави-членки.

Може да се направи извод, че промените са до голяма степен формални, тъй като промените по същество са малки и е изпълнен мандатът за запазване до максимум същността и съдържанието на неприетия конституционен договор.

Промени в ценностите и целите на Европейския съюз

Ценности

“Европейският съюз е основан на ценностите на зачитане на *човешкото достойнство, свободата, демокрацията и равенството*, на върховенството на закона и зачитането на *човешките права*, включително правата на представителите на *малцинствата*. Тези ценности са общи за държавите-членки в едно общество, в което властват *плурализмът, липсата на дискриминация, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете*.”

Защо ценностите са важни? Защото те са “аршинът”, мерната единица за бъдещите разширявания, за приемане на нови държави за членове. Тоест, за критерии ще служат ценностите, а Копенхагенските критерии само ще бъдат *вземани предвид*.

„Сериозното и устойчиво нарушаване“ на тези ценности от държава-членка ще бъде основание за налагане на санкции върху нея чрез ограничаване на правото ѝ на глас.

Цели

Новопоявили се, в сравнение с конституционния договор, цели са: пълна заетост, културно разнообразие и защита на гражданите. За разлика от преди, от целите изчезна – *свободната и неизкривена конкуренция*. Това предизвиква известни затруднения в правната база на вътрешния пазар на съюза, поради което конкуренцията е добавена в отделен протокол към договора, с който се осигурява връзката между конкуренцията и вътрешния пазар.

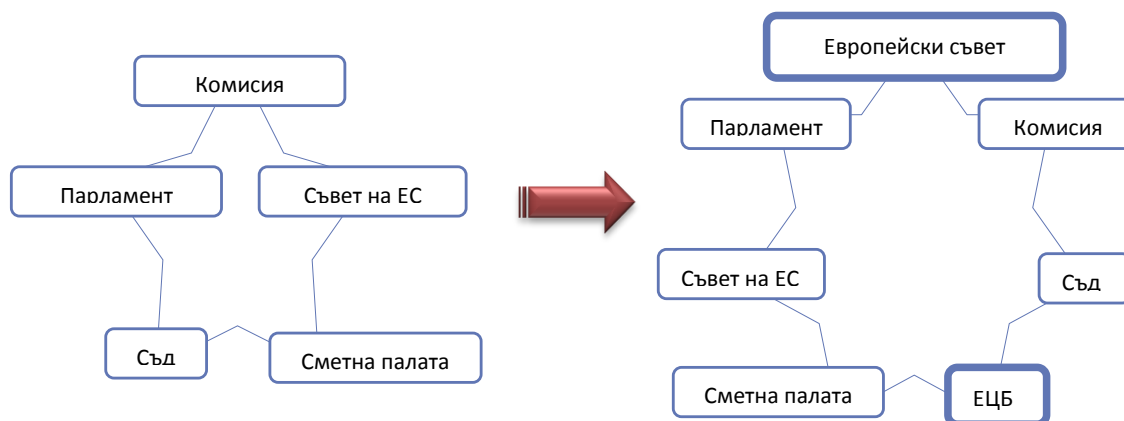
Свободната и неизкривена конкуренция се отнася в значителна степен до Министерството на отбраната, макар и на пръв поглед да не попада директно в сферата на неговите прерогативи. Министерството е фактор във формирането на националната политика, касаеща вътрешнообщностния трансфер на стоки със специално предназначение, а по-директно и във формацията на европейски пазар на отбранителна продукция, в това число и по въпроса за специфичното място на офсетите при отбранителните доставки.

Харта на основните права

Хартата на основните права вече е обвързваща и има същата сила както договорите. За разлика от конституционния договор, тук тя е отделен документ. Приложната ѝ сила е към институциите и към държавите-членки, като към последните е само по отношение на прилагането от тяхна страна на Европейското право.

Промени в институциите на Европейския съюз

В сравнение със сегашната институционална рамка се въвеждат твърде сериозни промени. Същите бяха залегнали и в конституционния договор, който целеше именно *промяна в институциите*.



В сравнение с конституционния договор са направени две добавки: (1) Въведена е процедурата на гласуване, известна като *Компромисът от Йоанина* и (2) Засилен контрол по субсидиарността от националните парламенти (виж по-нататък). Въвежда се и едно

опростяване – в конституционния договор Европейската централна банка и Европейската сметна палата бяха дефинирани като *други* институции, която характеристика е премахната.

Европейският съвет

Европейският съвет става институция на съюза, допълнителна и отделна от Съвета на ЕС. Съставен е от държавните глави или правителствени ръководители, от неговия Президент и от Председателя на Европейската комисия. Върховният представител по външните отношения и политиката за сигурност не е член, а само участва в заседанията.



Функцията на Европейския съвет остава същата - да дава импулс на развитието на Европейския съюз и да определя най-общите му политически насоки и приоритети. Той не притежава нито законодателни нито изпълнителни правомощия и взема решенията си с консенсус. Само в някои случаи може да решава с квалифицирано мнозинство⁷.

Председателят на Европейската комисия е част от консенсуса и единодушието, т.е. има право на вето, но не участва в гласуването с квалифицирано мнозинство, поради невъзможността да бъде определен тегловен коефициент на гласа му.

Президентът на Европейския съвет се избира от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство за срок от 2,5 г., с възможност за едно подновяване. Ключова сред функциите му е **да представя съюза по въпросите на ОВППС**. Тази функция до момента се изпълняваше от ротационното председателство. Всъщност президентът на Европейския съвет има съвсем ограничени правомощия по външните отношения и се очаква реалното проявление на това правомощие да зависи изключително от характера на избраната за длъжността личност – в момента – бившият министър-председател на Белгия Херман Ван Ромпой.



Независимо от приключилия избор, с оглед на неговата цикличност на всеки 2,5 години, е полезно да се отчетат анализите на политическите наблюдатели, обединяващи най-общо позицията, че „...системата за избор набляга на пазарлъци от типа “ти на мене аз на тебе”, в ущърб на избора на добри кандидати...”, както и че “...болшинството държавни ръководители се чувстват дискомфортно пред перспективата президентът на Европейския съвет да ги засенчва в националната им функция...”⁸.

Европейският парламент

Лайтмотивът на промяната при Европейския парламент с композиция от 751 места е **усилване и заздравяване на демократичния принцип**. По отношение на приемането на

⁷ За квалифицираното мнозинство – виж раздела за Съвета на ЕС.

⁸ Financial Times, 19.11.2009.

законодателството, *процедурата на съвместно вземане на решение*⁹ става *редовна процедура* за политики, където тя досега не съществуваше като възможност – например при селскостопанската политика и политиката по външната търговия. Значително е намален броят на политиките, в които се прилага специалната процедура на съвместно вземане на решение с единодушие в Съвета на ЕС.

По отношение на бюджета парламентът утвърждава многогодишната финансова рамка, където се премахва разликата между задължителни и незадължителни разходи, а бюджетът ще се приема чрез нещо като почти съвместна процедура.

Значително развитие е и изискването за съгласие на парламента за всички международни договорености в областите на политиките, при които се прилага процедурата на съвместно вземане на решение – новост за политиките по транспорт, селско стопанство и др.

Относно назначаването на Европейската комисия договорът предвижда усилване на ролята на Европейския парламент, като за първи път изрично се посочва, че резултатът от изборите за Европейски парламент ще влияе върху състава на Европейската комисия. Европейският съвет вече не номинира, а предлага на парламента кандидат, когото последният трябва да избере с мнозинството на своите членове. Комисарите са селектирани с процедура на гласуване с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет на базата на предложенията на държавите-членки, и са съгласувани с председателя на Европейската комисия. Европейският парламент дава съгласието си за комисията като цяло, в т.ч. и за Върховния представител по външните отношения и политиката за сигурност, след което Европейският съвет назначава Европейската комисия.

Появяват се и две допълнителни демократични процедури:

Засилване на субсидиарността - за първи път националните парламенти придобиват възможност за намеса в изработването на европейското законодателство чрез т.нар. процедури на „жълт картон“ (1/3 от парламентите) и „оранжев картон“ (1/2 от парламентите). В срок до 8 седмици след постъпване на законодателното предложение всеки национален парламент може да представи обосновано мнение за нарушена субсидиарност, като при жълт или оранжев картон вносителят на проекта може да го промени, оттегли или потвърди. При оранжев картон и потвърждаване Съветът на ЕС може да реши да спре процедурата с мнозинство от 55%.

Предвидено е и *право на гражданите на законодателна инициатива* – 1 милион граждани от значителен брой държави-членки. Дали тази процедура ще сработи незабавно не е напълно ясно, но в ерата на интернет този механизъм може да се окаже използван много повече, отколкото се очаква.

Съветът на ЕС

Председателство

Ротационното председателство на Съвета на ЕС ще се поема от „триади“ държави за мандат от 18 месеца, разделен на по 6 месеца за всяка държава. Това е схемата и в момента, но договорът оставя отворени възможности и за други комбинации – например, трите могат да се договорят да си разпределят задълженията – една държава да председателства един от форматите за 18 месеца, а другите да поемат другите формати или нещо подобно.

⁹ При процедурата на съвместно вземане на решение Парламентът и Съветът на ЕС са равнопоставени при упражняването на законодателната власт.

Предполага се, че след влизането на договора в сила държавите от „триадите“ ще се възползват от тази клауза в конкуренция за поемане на т.нар. големи формати на Съвета на ЕС. Всички специализирани формати се председателстват от представител на ротационното председателство.

Съвет „Общи въпроси“ и Съвет „Външни отношения“

Форматът „Общи въпроси и външни отношения“, който се провежда ежесечно, а в две от сесиите – напролет и наесен – с участие и на министъра на отбраната до сега се председателстваше от Върховния представител. Договорът въвежда разделяне на два отделни формата – Формат *Общи въпроси*, към който е *Комитетът на постоянните представители, председателствани от представители на ротационното председателство* и формат *Външни отношения*, към който е *Комитетът по политика и сигурност*, председателствани съответно от Върховния представител и от негов представител.

Гласуване с квалифицирано мнозинство

Системата на тегловните коефициенти е определена с договора от Ница и предвижда необходимост от тройно мнозинство: 255 от 345 гласа + мнозинството на държавите-членки, т.е. ≥ 14 + населението на държавите, гласували „ЗА“ да бъде $\geq 62\%$ от населението в ЕС.

Разпределението на гласовете по държави

Германия, Франция, Италия и Великобритания	по 29
Испания и Полша	по 27
Румъния	14
Нидерландия	13
Белгия, Чехия, Гърция, Унгария и Португалия	по 12
Австрия, България и Швеция	по 10
Дания, Ирландия, Литва, Словакия и Финландия	по 7
Кипър, Естония, Латвия, Люксембург и Словения	по 4
Малта	3
Общо гласове:	345

Тази система ще се прилага до ноември 2014 г. След това в приложение влиза системата на двойно мнозинство: 55% от държавите-членки + 65% от населението, целяща *увеличаване на способността на съюза за по-експедитивно и ефективно вземане на решения в интерес на общността*.

Предвижда се преходен период от 01 ноември 2014 г. до 31 март 2017 г., през който всяка държава-членка може да поиска при гласуването да се приложи предишната система.

Европейската комисия

Запазва се количеството на комисарите – по един на държава-членка, но от 2014 г. броят им става равен на две трети от броя на държавите-членки с последователна ротация на нямащите комисар държави. Оставена е възможността това да бъде променено: „...освен ако Европейският съвет не реши с единодушие да промени този брой.“. Засилена е ролята на председателя на Европейската комисия, който вече има право да освобождава комисар.

Върховният представител по външните отношения и политиката за сигурност (виж в раздела за ОВППС) ще бъде и заместник-председател на Европейската комисия. Назначава се от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство със съгласието на председателя на Европейската комисия. Като заместник-председател на Европейската комисия, ще бъде натоварен с отговорностите по външните отношения, по-специално в координирането на външното действие на Европейския съюз.

Промени в политиките на Европейския съюз

Традиционно един от най-трудните въпроси е разпределението на компетентностите между държавите-членки и институциите на ЕС по отношение на различните политики.

При политиките, които са от изключителната компетентност на ЕС, не се прилага субсидиарност. В областта на споделена компетентност могат да действат както държавите-членки, така и Съюзът, но първите само до там, докдето Съюзът не е приложил своята компетентност. Списъкът на политиките от изключителна компетентност са изрично описани, а списъкът на политиките с поделена компетентност е отворен, т.е. всичко новопоявило се ще попада в тази категория.

Общата характеристика на промените в политиките е, че **в повече от 20 допълнителни области започва да се прилага гласуване с квалифицирано мнозинство**. Например в обхвата на търговията, услугите, интелектуалната собственост и директните чуждестранни инвестиции вече попадат под тази процедура, промяна, срещу която имаше ожесточена съпротива при разработването на договора от Ница. Започва да се прилага нова правна основа за хуманитарната помощ, както и влиза в сила клаузата за солидарност.

Изключителна компетентност на ЕС	Поделена компетентност		Изключителна компетентност на държавите-членки
Митническа; Конкуренция; Монетарна; Търговска; Морски ресурси; Международни споразумения.	Вътрешен пазар; Социална политика; Икономическа, социална и териториална кохезия; Селско стопанство и риболов; Околна среда; Защита на потребителите;	Транспорт; Трансевропейски мрежи; Енергетика; Свобода, сигурност и правосъдие; Сътрудничество за развитие и хуманитарна помощ;	Индустрия; Култура; Туризм; Образованието, младежта и спорта; Гражданска защита; Здравеопазване.

Само най-чувствителните области остават за решаване с единодушие: данъци, социални осигуровки, граждански права, езици, места на институциите и **главните насоки на политиката на външните работи и политиката на сигурността и отбраната**. Поради специфичния си статут последните са уредени изрично в договора.

Външно действие на Европейския съюз

Нововъведенията в общата външна политика и политиката за сигурност и в общата политика за сигурност и отбрана са основният инструментариум, чрез който ЕС търси засилване и затвърждаване на присъствието и ролята си на международната сцена.

Основен аргумент за отделяне на ОВППС в специален раздел в договора е не просто особената чувствителност и ревност на държавите-членки към нея, а характерът ѝ на

специална политика, която пресича хоризонтално всички останали, значително по-обособени и самостоятелни „вертикални“ политики.

Може да се каже, че договорът постави ОВППС в малко странна ситуация: Членовете на конвента за конституцията вярваха, че може да се постигне много повече съгласуваност и синергия между политиките и действията, предприемани от Съвета на ЕС, от една страна, и Европейската комисия от друга. Текстът на Лисабонския договор, посредством отделянето на ОВППС като специфична политика, разми до известна степен търсената съгласуваност.

Основни параметри на ОВППС

Договорът въвежда специфични процедури и параметри на общата външна политика и политиката за сигурност:

- ОВППС остава междуправителствен процес;
- Стратегическите ѝ цели и интереси се определят с единодушие в съвета;
- Съветът възлага тяхното изпълнение с мандат на Върховния представител;
- ОВППС се изпълнява едновременно от държавите-членки и от Върховния представител.
- В тази политика не се приемат законодателни актове;
- В повечето от случаите решенията се вземат с единодушие;
- Договорът ограничава възможността за вземане на решение с конструктивно въздържание, т.е. не се взема решение, ако $\frac{1}{3}$ от държавите-членки направят декларация в този смисъл.
- Преформулирани са актовете на тази политика, а именно:
 - определяне на **ОБЩИ НАСОКИ**;
 - приемане на **РЕШЕНИЯ**, които определят:
 - **действията**, които ЕС ще предприеме;
 - **позициите**, които заема;
 - **специфичните условия** на прилагането на решенията си;
- Създава се възможност **за бърз достъп до кредити** от бюджета на ЕС за спешно финансиране на инициативи в рамките на ОВППС и по-специално за подготвителната дейност за мисиите на Общата политика за сигурност и отбрана.

Става въпрос за дейностите, имащи военен и отбранителен характер, за които по правило разходите не са за сметка на бюджета на ЕС, а се финансират по специалния механизъм „Атина“. Договорът създава възможност тези дейности да бъдат финансирани от **начален фонд, на основата на принос от държавите-членки**. По предложение на Върховния представител Съветът на ЕС приема с **квалифицирано мнозинство** решенията относно конституирането и финансирането на този фонд, неговото управление и финансов контрол и разрешава на Върховния представител неговото използване.

Договорът създава условия за засилване на системното сътрудничество между държавите-членки в провеждането на тази политика.

Върховен представител на Европейския съюз по въпросите на външните отношения и политиката за сигурност

Върховният представител на Съюза по външните отношения и политиката за сигурност ще бъде отговорен за провеждането на общата външна политика и политиката за сигурност и ще

председателства Съвета на ЕС във формат “Външни отношения”. Ще представя пред Съвета, свързани с тази политика предложения и ще получава от него изпълнителни мандати.

Ключова роля е отредена на Върховния представител и чрез функцията му да води политическия диалог с трети страни от името на ЕС и да изразява позицията на ЕС в международните организации.

Дори в ООН, *“когато съюзът е определил своя позиция по въпрос, който е в дневния ред на Съвета за сигурност на ООН, то държавите-членки на ЕС, които са членове на Съвета за сигурност, ще поискат Върховния представител да бъде поканен да представи позицията на Съюза”*. Това е изключителна промяна, шокирала много държави-членки. Някои дори продължават да оспорват правното й основание. Можем да заключим, че в тази област предстоят доста спорове.



За Върховен представител бе избрана баронеса Катрин Аштън (UK).

Европейска служба за външно действие

В интерес на ОВППС договорот създава Европейска служба за външно действие¹⁰. Съставът и функционирането ѝ, включително формирането и изпълнението на бюджета, се уреждат с единодушно решение на Съвета. Европейската служба за външно действие ще работи в поддръжка на Върховния представител и ще представлява, образно казано, *министерството на външните работи и дипломатическата служба* на Европейския съюз, работеща в сътрудничество с дипломатическите служби на държавите-членки. В състава на службата ще влязат съществуващите около 130 делегации на Европейската комисия, които ще се наричат делегации на ЕС, както и Специалните представители на ЕС. Съставът ѝ ще бъде набран по равно от дирекциите на Европейската комисия, от Генералния секретариат на Съвета на ЕС и от командировани/придадени дипломати от държавите-членки. Службата също така ще подпомага Президента на Европейския съвет, Европейската комисия и държавите-членки.

Общата политика за сигурност и отбрана

Европейската политика за сигурност и отбрана се преименува на **ОБЩА ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА**¹¹, подчертавайки ясното намерение на ЕС за по-голяма интеграция в тази сфера. Договорът отива още по-нататък, като уточнява, че ОПСО ще включва *“постепенно нарастващо формиране на обща отбранителна политика на съюза”*, която *“ще доведе до обща отбрана, когато Европейският съвет, реши това с единодушие.”* (Чл 28а, §2). С тази фраза се заявява, че целта е постигане на съгласувана отбранителна политика, естествено когато всички държави-членки решат да го направят.

ОПСО е обособена в нов раздел на договора, което е съпроводено с уточнение, че общата политика за сигурност и отбрана е **интегрална част от общата външна политика и политиката на сигурност**.

Тя осигурява на Европейския съюз оперативен капацитет, основаващ се на **военни и граждански** способности, предоставени от държавите-членки. Този принос може да бъде и във вид на сформирани от държавите-членки многонационални сили, които съюзът да

¹⁰ European External Action Service

¹¹ Common Security and Defence Policy (CSDP)

използва **извън** своята територия с оглед поддържане на мира, предотвратяване на конфликти и засилване на международната сигурност в съответствие с принципите в Устава на ООН;

Държавите-членки **се ангажират прогресивно да подобряват военните си способности.**

Задачи на Общата политика за сигурност и отбрана

Договорът дефинира задачите на ОПСО, като ги разширява спрямо основата на Петербургските мисии с тези, възложени от Европейската стратегия за сигурност. Това е индикатор за значителна промяна в тази политика. Включени са операциите по налагане на мир, както и поддръжка за трети страни в борбата срещу тероризма на тяхна територия.

Такова разширение на обхвата на мисиите предлага инструменти, необходими на европейската отбранителна политика, фокусирани предимно върху стратегическите интереси на ЕС.

Така, чрез разширяване на обхвата на операциите на ОПСО отвъд рамките на Петербургските задачи (мироопазване, хуманитарни и спасителни), ЕС придобива правен инструмент за „**по-твърди**“ операции. Тази промяна дава допълнителна гъвкавост при справяне със заплахите и предприемане на общо действие в техен отговор.

Европейска агенция по отбраната

В интерес на подобряването на военните способности на държавите-членки в договора се урежда и дейността на Европейската агенция по отбраната¹². Фактът, че от агенция, създадена със съвместно действие¹³, тя се трансформира в агенция, създадена с договор, я поставя на значително по-устойчива юридическа основа и увеличава нейното значение. Решението за устройството ѝ ще се приема от Съвета с квалифицирано мнозинство.

Основните направления на дейността ѝ остават, както досега:

- Идентифицира общите оперативни нужди;
- Предприема мерки за тяхното задоволяване;
- Определя и предприема мерки за засилване и координиране на европейската отбранителна индустриална и технологична база;
- Участва в дефинирането на европейската политика по въоръженията;
- Подпомага и стимулира процеса на създаване на реален общ европейски пазар на отбранителна продукция и на хармонизиране на подходите към офсетните практики;
- Подпомага Съвета на ЕС в оценката на военните способности с цел тяхното подобряване.

Постоянно структурирано сътрудничество

Договорът въвежда „**постоянно структурирано сътрудничество**“¹⁴, което ще бъде отворен механизъм за развитие на военните способности на ЕС. Критерий за учредяване или присъединяване към постоянно структурирано сътрудничество е държавите **да притежават необходимите способности за най-тежките мисии и да имат нужната политическа воля** за такова сътрудничество. Решението за създаване се взема с **квалифицирано мнозинство**, като за последващо присъединяване или прекратяване участието на държави-членки **гласуват**

¹² European Defence Agency (EDA)

¹³ Join Action

¹⁴ Permanent Structured Cooperation

само представителите на държавите, участващи в учреденото постоянно структурирано сътрудничество. Постоянното структурирано сътрудничество ще играе роля на “пионерна” структура в общата политика за сигурност и отбрана, към която държави-членки могат да се присъединяват допълнително, при условие че имат политическата воля за това и са изпълнили съгласуваните критерии за участие.

Въвеждането на механизма на постоянното структурирано сътрудничество потвърждава тенденцията и намерението за **институционализиране на общата отбранителна политика.** Тези структури ще съберат заедно държави (без да е определен минимално необходим брой), постигнали високи показатели във военните си организации, адекватни на необходимите на ЕС военни способности. На тези държави се дава възможността да следват по-амбициозно сътрудничество в отбраната в духа на “Европа на две скорости”.

Засилено сътрудничество

Засилените сътрудничества¹⁵ също се разширяват към общата политика за сигурност и отбрана, позволявайки група от минимум осем държави-членки да осъществява конкретни мисии на общата политика за сигурност и отбрана. Възлагане на такава мисия може да става само с **единодушно решение** на Съвета на ЕС.

Клауза за обща отбрана

Договорът изрично се позовава на разпоредбата на Устава на ООН, когато държава-членка стане обект на въоръжено нападение на нейна територия, другите държави-членки са длъжни да ѝ окажат помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат. Същевременно включването на клаузата, гарантираща, че този член не предпоставя условия пред националните отбранителни политики на практика отнема от реалното съдържание на общата отбрана. В допълнение договорът закрепва ролята на НАТО като основа на колективната отбрана на държавите, които са едновременно членки на НАТО и на ЕС, а именно, че **тази** организация ще бъде основа на тяхната колективна отбрана и формат на изпълнение на ангажименти от такъв характер. Основателно може да се счита, че тази клауза ще бъде център на оживени дебати в най-близко бъдеще.

Клауза за солидарност

Договорът въвежда и клаузата за солидарност, съгласно която ЕС и държавите-членки действат съвместно в дух на солидарност, в случай че държава-членка стане обект на терористично нападение или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие. В този случай ЕС мобилизира всички инструменти, намиращи се в негово разположение, **включително военните средства**, предоставени му от държавите-членки.

Операции и мисии

Съветът на ЕС определя с решение целите, обхвата и главните условия на изпълнението на всяка конкретна операция или мисия. Договорът въвежда механизъм за гражданско-военна координация¹⁶, целяща хармонизиране и синергия между дипломатическите, икономическите, информационните и военните инструменти, прилагани по повод и на мястото на провеждане на операцията или мисията.

¹⁵ Enhanced Cooperation

¹⁶ Civil-Military Co-ordination – в контекста на ОВППС и ОПСО е напълно различен по своята същност, цели и обхват механизъм от известното в чисто военен смисъл гражданско-военно сътрудничество или CIMIC – Civil-Military Co-operation

Свобода, сигурност и правосъдие

Областта на свободата, сигурността и правосъдието, т.е. целият досегашен трети стълб, става общностна. Методът на съвместно вземане на решение при приемане на законодателството и гласуване с квалифицирано мнозинство стават правило, с изключение на семейното право (по искане на Ирландия) и на операции на полицията на територия на другите държави-членки. Може да се каже, че това е относително малък остатък от цялата сфера на действие на тази политика.

Три елемента от заключителните клаузи

Засиленото сътрудничество е улеснено както за стартиране, така и за присъединяване на нови държави към него;

По отношение на евентуална ревизия на договорите системата предвижда свикване на конвент, който да предложи на междуправителствената конференция изработения проект, който да бъде прит с единодушие и да бъде подложен на ратификация от държавите-членки.

Клаузата, даваща възможност за излизане от съюза, предвижда механизъм на просто нотифициране на ЕС от държавата-членка, решила да се оттегли. Провеждат се преговори уточняващи детайлите. Ако не се постигне договореност, след две години договърът прекратява действието си по отношение на тази държава.

Изводи

По отношение на външните фактори (от страна на Европейския съюз)

Общата външна политика и политиката за сигурност и отбрана „пресичат“ всички останали политики, като им въздействат, формирайки среда за тяхното приложение и същевременно са обект на обратно въздействие от страна на всички тези политики. Това обяснява дълбокото въздействие на промените от Лисабонския договор върху Общата външна политика и политиката за сигурност и отбрана.

Ако си дадем сметка, че цялата история на обединяване на Европа е всъщност поредица от неуспешни опити за директно обединяване на нейната сигурност и отбрана и решаване на тази задача индиректно и еволюционно, можем с основание да считаме Лисабонския договор за истинско „земересение“, преподреждащо уредбата на външните отношения, сигурността и отбраната на Европейския съюз и внасящо в тази уредба фундаментални промени.

В същото време приложеният подход на плавен преход от концептуално-теоретични към конкретни прагматични стъпки дава възможност за прокарване на изменения, приемливи както за protagonистите на по-голямата интеграция на външните отношения, сигурността и отбраната, така и на тези, които държат на стриктна независимост в областта на отбраната¹⁷,

¹⁷ Доколко такава независимост е реално постижима при факта на дълбоката икономическа обвързаност и взаимна наднационална зависимост е въпрос, който заслужава анализ.

но в крайна сметка с тенденция за предимство на първите и отстъпки от вторите в посока на по-нататъшно споделяне на суверенитет към общностното ниво.

Така от една страна са въведени фундаментални промени, даващи възможност на ЕС да играе много по-осезателна роля в света (със създаването на постове Президент на Европейския съвет и Върховен представител по външните отношения и политиката за сигурност); значителното разширяване на обхвата на гласуването с квалифицирано мнозинство в нови политически области и особено с навлизането на този механизъм в домейна на външните отношения, сигурността и отбраната; клаузата за взаимна/обща отбрана и клаузата за солидарност; разширяването на обхвата на мисиите към тези с „по-твърд“ характер и без да изчерпваме всичко, завършвайки в структурно отношение със заздравяването и консолидирането на позицията на Европейската агенция по отбраната и въвеждането на механизма на постоянно структурирано сътрудничество в отбраната и сигурността.

Същевременно, в конкретно-прагматично отношение договорът видимо е крайно внимателна стъпка напред. Независимо от значителното позитивно развитие, договорът от Лисабон не дава отговор на някои от най-фундаменталните и изпълнени с противоречия въпроси в областта на външните отношения, сигурността и отбраната на Европейския съюз.

Например, въпреки създаването на постоянното структурирано сътрудничество не се очертават конкретни мерки за хармонизиране на отбранителните системи на държавите-членки, а се спира до обикновения призив за по-голямо интегриране в отбраната. Държавите-членки де юре запазват изключителното си право да пренебрегнат всяко действие, насочено към засилено интегриране.

Реализираният с Лисабонския договор напредък е реален и смислен в общия контекст, но за момента му липсва по-ясна посока. Основният проблем в европейската отбрана е до голяма степен проблем на дефиницията. Преди да се отбележи осезателен практически напредък ще бъде необходимо да се постигне съгласие върху дефиницията на стратегическите интереси на ЕС. Авторитетни анализатори са на мнение, че общата политика за сигурност и отбрана много скоро ще достигне лимита на лесните решения и ще се изправи пред неизбежната необходимост да предприема трудни и предимно непопулярни стъпки. Такова би било например решението на дилемата дали ЕС желае да бъде „подизпълнител“ или „главно действащо лице“ в сферата на международната сигурност, правейки ОВППС инструмент на глобалните си стратегически интереси.

Следващите стъпки на Съюза определено ще бъдат насочени към намиране на отговори на тези въпроси. Съюзът вече постави началото на това, давайки сериозна заявка за своите дългосрочни стратегически намерения в сигурността и отбраната с приетата през октомври 2006 г. дългосрочна визия за нужните военни способности и капацитет в тази област. Тази, макар все още трудно вземаща връх, култура на общностно стратегическо мислене в сигурността и отбраната е необходимо да се материализира в разработване на нова стратегия за сигурност на ЕС, която да даде рамката за прилагане на инструментите, предоставени на политиките чрез договора от Лисабон.

На второ място, странната и неловка ситуация с държавите-членки на ЕС, които не са членки на НАТО и обратния случай на държавите-членки на НАТО, но нечленуващи в ЕС, трябва да бъде изчистена, за да бъде решен един от основните и най-устойчиви проблеми пред външното действие на Съюза в момента.

И на края, но също толкова важно, предстои държавите-членки да намерят реалните практически измерения на прилагането на нововъведенията на договора, особено в областта на постоянното структурирано сътрудничество и разширените сътрудничества в отбраната.

По отношение на вътрешните фактори (от страна на България)

Какво да прави България, да се „сниши“ и да изчака или да действа?

Ако ще действа, то: В кои направления? В кой момент? С какви ресурси?

Въпроси, чиито отговори не би трябвало да ни затрудняват, базирайки се на дългосрочните национални интереси, а в краткосрочен хоризонт – и от Програмата на правителството на **европейското развитие** на България.

„...Активно приобщаване на България към целите на Общата европейска външна политика, включително към Европейската политика за сигурност и отбрана, съобразно националните приоритети и възможности, както и нуждите, идентифицирани от страна на ЕС; систематично и адекватно отразяване на политическия ни ангажимент спрямо целите на европейската политика за сигурност и отбрана чрез политически мотивирано и целесъобразно участие в операции и мисии на ЕС.

Активно и резултатно включване на България в дейностите на Европейската агенция по отбрана чрез определяне на приоритетни области за участие в научноизследователската дейност, включване на български производители в конкретни промишлени проекти на агенцията за развитие на специфични европейски отбранителни способности и финансово осигуряване на Сателитния център на ЕС.“

Из програмата на Правителството

Декларираните от нас приоритети като поставяне на България „в центъра на европейските политики“, и “превърщане на страната в основен фактор за стабилността в региона и света”, “активна външна политика”, “модерна отбранителна политика”, “отбрана и сигурност, релевантни на НАТО и ЕС”, “участие в мисии и принос към колективната отбрана на НАТО и ЕС и в отбранителни програми и проекти на НАТО и ЕС”, както и „включване на българския бизнес и научноизследователски потенциал в доставките на материални средства и услуги за отбраната и въоръжените сили“ са сериозно предизвикателство, особено в текущите условия на икономическа криза и все по-ограничаван бюджет за отбрана, при които „лесните“ отговори на формулираните по-горе въпроси обикновено са противоречиви и често взаимно изключващи се.

Безспорно ключов проблем тук ще бъде координирането и хармонизирането на позициите във вътрешноведомствен, но още по-важно – в междуведомствен аспект. Този въпрос е отчетен и институционално решен с поредица постановления на Министерски съвет, но само по отношение на политиките, различни от ОВППС и ЕПСО. В тези постановления последните изрично са изключени от уредбата на междуведомствената координация и са поставени на ад хок база, зависеща от моментната политическа конюнктура и воля на администрацията в съответните ведомства. До момента резултатът трудно може да бъде наречен успех, поради общата реактивна ориентация на действията и, като цяло, движение след събитията. Преобладаващото политическо приемане на ЕС предимно в качеството му на източник на фондове по повод на присъединяването ни към него, изключваше България от групата на активните държави-членки в политиката за сигурност и отбрана, включването в които ставаше предимно в последния момент и с аргумента за „външния натиск“.

Обобщавайки казаното, необходимо е да приложим балансиран и комплексен подход, отчитайки на първо място устойчивите и дълготрайни тенденции на развитие на ЕС, които ще продължат да формират основните параметри на условията, в които държавата ни се стреми да реализира националните си интереси – условия, чието влияние изпитваме и сега, но още по-важно – и в значително по-дългосрочна перспектива. Необходимо е постоянно да си даваме ясна сметка, че сам по себе си договорът не е решение на проблемите. Както каза на тържеството по повод на влизането на договора в сила председателят на Европейската комисия Барозу:

„Нищо не може да замени лидерството, решимостта и политическата воля!“

На базата на изложеното и без претенции за изчерпателност, могат да бъдат посочени следните основни изводи:

1. *Създадените от договора условия и механизми ускоряват тенденциите за задълбочаване и структуриране на европейското сътрудничество в отбраната и сигурността и придвижване към обща европейска отбрана. Това, което днес ни се струва невероятно, още утре може да стане факт. Пет или десет години от гледна точка на стратегическите хоризонти в ЕС са в „утрешния ден“. При тези тенденции **бездействието или изчаждането** от страна на България по отношение на общата отбранителна политика на ЕС е **ГУБЕЩА стратегия**.*
2. *България **не трябва да пропуска разкрилата ѝ се възможност да участва напълно и от първия момент** в практическото формиране и провеждане на общата европейска политика за сигурност и отбрана, за да има шансове за постигане на своите политически приоритети и дългосрочни национални интереси. Пасивност или мудност в този смисъл ще бъдат не просто безполезни, но ще донесат вреда на държавата в дългосрочен план, като я маргинализират в групата на незначителните съюзници в ЕС.*
3. *Необходимо е **екстрено ускоряване и финализиране** на станалия банален въпрос за липсващата формулировка на националните интереси и проточилия се с години дебат за **Национална стратегия за сигурност**.*
4. *Ако иска наистина да бъде съюзник, стоящ в центъра на европейските политики и такъв, с когото да се съобразяват, България трябва да предложи адекватна на положението си като външна граница на ЕС **силна, боеспособна, модерна и активна система за отбрана** – и като отбранителна **политика**, и като **реално използвана военна сила**. Тенденцията за игнориране на последното в общественото говорене и в реалното финансиране на изграждане на необходими способности превръща България във все по-малозначим съюзник, обречена да наблюдава отстрани развитието на събитията и да изпълнява наложени ѝ решения.*
5. *Специфичната връзка на външната политика на съюза с Общата политика за сигурност и отбрана изисква **въвеждане на механизми за много по-тясна и експедитивна координация** на Министерството на отбраната с Министерството на външните работи и институционализирана процедура за компетентно и експедитивно формиране и координиране на националните позиции, **адекватно на***

темплото на работа на институциите и на развитието на обстановката.

6. **Спешно е необходимо да се създаде и структурира способност** в органите на Министерството на отбраната, в т.ч. и на Българската армия, **за формиране на хармонизирани и съгласувани позиции и способност за активно и навременно участие с тези позиции в процесите на политиката за сигурност и отбрана на ЕС** – по отношение на концепции, операции, способности, обучение и подготовка, както и във формирането и развитието на европейската отбранителна технологична и индустриална база и европейския пазар на отбранителна продукция.
7. **Главно препятствие е** унаследеното и устойчиво **териториално ориентирано и „моно-национално“ мислене в отбраната и сигурността**, често игнориращо тенденциите, действащо в интерес на предимно краткосрочни печалби и в ущърб на дългосрочните цели и приоритети, в удобната обстановка на липса на ясна дефиниция на последните – факт който до известна степен обяснява и мудната работа по тяхното формулиране.
8. **Експертните структури** на Министерството на отбраната е необходимо **да формулират конкретни изводи** за отражението на договора по специализираните направления на политиката за сигурност и отбрана **и да направят предложения за тяхното прилагане в дейността** на министерството.

*

*

*

*