

## **ОБЩАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКАТА ЗА СИГУРНОСТ НА ЕС ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН**

*Жулиде Шефкет*

**The Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defense Policy (CSDP) of the European Union in the Light of the Treaty of Lisbon – by Julide Shefket.**

This study dissects the changes to be initiated within the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) of the European Union by the Treaty of Lisbon. The aim of the research is to find an answer to the question whether these changes are able to contribute to the further strengthening of the politico-military identity of the European Union and if so – to what extent is that possible. On the one hand the current challenges within the functioning of the CFSP and CSDP of the European Union, to be resolved by the Treaty of Lisbon are outlined, with a special emphasis on its success along these lines. On the other hand the questions which the Treaty of Lisbon sets on the agenda of the European Union in the sphere of CFSP and CSDP from now on are analyzed by means of the changes which the Treaty brings within the framework of the Union and the challenges which conceal these changes.

### **1. Увод**

Общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС) на ЕС е предмет на съществени изменения съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон. Те възникват в отговор на нарастващата необходимост от утвърждаването на политическата идентичност на ЕС с оглед приспособяването му към променящите се реалности и утвърждаването му като равнопартньор в системата на международните отношения. В името на постигането на тази цел е нужно подобряване на институционалната структура, имаща отношение към ОВППС на ЕС, осигуряване на по-надеждно външно представителство и стимулиране на дипломатическата професионализация на Съюза.

Целта на настоящата разработка е да се обособят и анализират промените, които въвежда Договорът от Лисабон по отношение на ОВППС на ЕС и да се потърси отговор на въпроса дали те са в състояние да съдействат за утвърждаването на политическата идентичност на Съюза и до каква степен е възможно това.

С оглед постигане на целите на проучването ще бъде направен обстоен преглед и анализ на разпоредбите на Договора от Лисабон, касаещи ОВППС на ЕС. От една страна, ще се открият текущите проблеми от функционирането на ОВППС на ЕС, които се стреми да разреши Договорът от Лисабон, като ще бъде поставен акцент върху това доколко той е успешен в тази насока. От друга страна, ще бъдат проследени въпросите, които Договорът от Лисабон тепърва поставя на дневен ред в областта на ОВППС на ЕС посредством промените, които той въвежда в нейните рамки и рисковете, които крият тези промени.

Изложението ще изследва характера на политическото сътрудничество между страните членки на ЕС през призмата на Договора от Лисабон и ще се фокусира върху промените, които той внася в сферата на сигурността и отбраната като подсилващ фактор в търсене на политическа идентичност за ЕС. Ще бъде проучен в историческа ретроспекция пътят към изграждането на политическа идентичност за ЕС, за да се осмисли същността и спецификата на този процес. Ще бъде разгледана нормативната уредба на ОВППС на ЕС съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон, за да се открие нейният принос по пътя към надграждане на европейската политическа конструкция. Основен акцент в рамките на настоящата разработка ще бъде поставен върху промените, които Договорът от Лисабон въвежда в рамките на ОВППС на ЕС в институционален план. За тази цел ще бъдат анализирани промените като: новата юридическа правосубектност; обновената институционална структура; статутът на Европейския съвет, на неговия постоянен председател, на Върховния представител по въпросите на външната политика и политиката за сигурност на ЕС и, отделния Съвет по външни работи; на новата Европейската служба за външни отношения; както и потенциалът, който тези новости носят за укрепване на ОВППС на Съюза.

От друга страна, ще бъдат изследвани промените, въведени в сферата на сигурността и отбраната като: новата Обща политика за сигурности отбрана; нормативната уредба на Европейската агенция по отбраната; новото Постоянно структурирано сътрудничество; новата Клауза за взаимна отбрана и нормативната уредба на Клаузата за солидарност, както и перспективите, които тези изменения очертават за подобряване на сътрудничеството между страните членки в рамките на ОПСО на ЕС.

Като основа за целите на настоящото проучване ще послужат консолидираните текстове на Договора за ЕС (ДЕС) и на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) с измененията, въведени в тях в съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. и влязъл в сила на 1 декември 2009 г., които са публикувани в Официален вестник на ЕС – С 115 от 9 май 2008 г.

## **2. В търсене на политическа идентичност за ЕС**

Пътят към изграждане на политическата идентичност на ЕС е осеян с предизвикателства. Той води началото си с провала на проектите за създаване на Европейска политическа общност (ЕПО) и Европейска отбранителна общност (ЕОО) от 6-те страни членки на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) през 1954 г., последван от неуспеха на плановете „Фуше“ в периода 1960–1962 г.

Първият успех е през 1970 г. с полагането на основите на Европейското политическо сътрудничество (ЕПС), което цели съгласуване на позициите на страните членки на Съюза по въпроси в областта на външната политика. Следващата стъпка в политическото обединение на ЕС се предприема през 1986 г. с подписването на Единния европейски акт (ЕЕА), който институционализира ЕПС. На този етап обаче ЕПС функционира като самостоятелна единица извън обхвата на Европейската общност (ЕО). Повратен момент в структурирането на политическата идентичност на ЕС е приемането на Договора от Маастрихт през 1992 г., който официално въвежда ОВППС като продължение на ЕПС. Съгласно разпоредбите на Договора от Маастрихт ОВППС е обособена като втори стълб на

ЕС, където сътрудничеството между страните членки на Съюза е от междуправителствен характер. Съществен принос внася Договорът от Амстердам през 1997 г., който е концентриран към доразвиване на механизма за общо действие на страните членки в рамките на ОВППС. В съответствие с разпоредбите на този договор се въвежда постът на Върховен представител по ОВППС на ЕС, който действа и като Генерален секретар на Съвета на Съюза. Значителен тласък идеята за политическото обединение в рамките на ЕС получава посредством проекта на Договор за Конституция за Европа, претърпял неуспех поради отхвърлянето му с референдумите във Франция и Холандия през май и юни 2005 г. Замислен като своеобразен „спасителен план“ за излизане от настъпилата тежка институционална криза след провала, Договорът от Лисабон също е отхвърлен с първия референдум в Ирландия през юни 2008 г., като в резултат на драматични усилия той влиза в сила на 1 декември 2009 г.

На какво обаче се дължи това? Дали отговорът на този въпрос се крие в естеството на промените, които се стремят да въведат в рамките на ЕС тези договори и в нежеланието на страните членки за предприемане на поредна стъпка в посока към консолидиране на политическата идентичност на Съюза или по-скоро в проблемите, пред които са били изправени съответните страни във вътрешно-политически план към момента на провеждане на съответните референдуми? Вероятно причините за провала на проекта на Договор за Конституция за Европа и напрежението около влизането в сила на Договора от Лисабон се таят и в двете съображения. Това се дължи, от една страна, на обстоятелството, че общественото мнение често използва подобни референдуми като форум за наказателен вот срещу управляващото мнозинство в случаи на наличие на проблеми от вътрешнополитически характер в страната. От друга страна, анализът на двата документа демонстрира редица сходства в промените, които те предвиждат за въвеждане в рамките на ЕС, чиито параметри лесно биха могли да предизвикат общественото недоволство. Така например Договорът от Лисабон съхранява идеите за: нова юридическа правосубектност на ЕС, нова европейска конструкция, нов статут на Европейския съвет и на неговия председател, нови право-

мощия на Върховния представител по въпросите на външната политика и политиката за сигурност и др. В този контекст Договорът от Лисабон може да бъде определен като своеобразен повторен прочит на проекта на Договор за Конституция за Европа. Ентузиазмът на проекта на Договор за Конституция за Европа обаче е позагълхнал в Договора от Лисабон, т.е. идеалистичната нотка се е пречупила през призмата на реализма. Така например от проекта на Договор за Конституция за Европа са загърбени: силната конституционна риторика, идеята за замяна на действащите към момента договори с един изцяло нов текст, противоречивите символи на националната държава като: флаг, химн, девиз, национален празник, закон и др.

Прегледът на извървения към момента път в името на консолидирането на политическата идентичност на ЕС демонстрира, че това е един продължителен и поетапен процес, като почти всеки нов договор допринася за надграждането на европейската политическа конструкция. В какво се състои обаче естеството на това надграждане съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон? Отговорът на този въпрос може да се потърси в неговата нормативна уредба, отнасяща се до ОВППС.

### **3. Нормативна уредба на ОВППС на ЕС**

Нормативната уредба на ОВППС на ЕС е заложена в Дял V „Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно ОВППС“ на ДЕС и част пета „Външна дейност на Съюза“ на ДФЕС. Посочени са принципите, от които се ръководи ЕС на международната сцена, партньорствата му с трети страни и организации, както и целите, които Съюзът преследва в глобален план. Акцентира се върху ролята на ЕС за утвърждаване и укрепване на демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи. Специално ударение се поставя върху зачитането на принципите на Устава на ООН и на международното право. Фокусирането върху европейските ценности, които споделят страните членки в рамките на ЕС, е знаков момент в търсене на политическата идентичност на Съюза.

По този начин се полагат устоите и на една евентуална своеобразна „европейска демокрация“, за чието възникване загатва Юрген Хабермас (2000). Как изобщо е възможно това? Франсис Фукуяма (2004) го обяснява със „склонността на европейците да подкрепят различните международни организации като попечители на общото благо, което е извън и над желанията на отделните национални държави“. Според него „както държавата на национално равнище се отличава със значителна автономия при вземането на решения относно публичното благо, така и европейците са готови да делегират на международни организации повече власт за определяне на глобалните общи интереси“. Концепцията за предоставената компетентност на наднационалната структура от страните членки в рамките на ЕС на практика потвърждава тази теза. Това демонстрира наличието на политическа воля от тяхна страна за предоставяне на възможност на Съюза да се превъплъти в ролята на глобален фактор и равностоен партньор в системата на международните отношения.

Дали обаче ЕС притежава необходимия капацитет за поемане на една толкова отговорна функция и до каква степен Договорът от Лисабон допринася за постигането на тази цел посредством промените, които въвежда в рамките на Съюза в институционален план?

#### **4. Обновена институционална структура на ЕС**

Договорът от Лисабон въвежда съществени промени в рамките на институционалната структура на ЕС, като голяма част от тях засягат пряко ОВППС на Съюза. Като се вземе под внимание обстоятелството, че политическата система на ЕС се отличава с висока степен на институционализация, прегледът на тези промени и анализът на тяхната специфика придобиват същностен характер.

##### **4.1. Юридическа правосубектност**

Съгласно чл. 47 на ДЕС Съюзът придобива юридическа правосубектност. Тази промяна има капацитета да укрепи в значителна степен международната легитимност на ЕС, което е особено важно с оглед

формалното му утвърждаване като равностоеен партньор в системата на международните отношения. В какво обаче се състои тази легитимност? Според Франсис Фукуяма (2004) „доколкото една международна организация като ООН например има легитимност, тя се дължи на факта, че надлежно конституираните демократични мнозинства са ѝ делегирали тази легитимност в резултат от междудържавни преговори“. Същото може да се твърди и за придобиването на международна легитимност от страна на ЕС, независимо от това, че той не се определя като класическа международна организация, а по-скоро като структура от *sui generis* характер. Спецификата на ЕС като наднационална институция се състои в прехвърлянето на част от националния суверенитет на страните членки на наднационалната институция. Ето защо тук може да се добави, че освен съответната легитимност надлежно конституираните демократични мнозинства са делегирали на ЕС и част от националния си суверенитет. Как изобщо е възможно това? Според Джон Икенбери и Джон Хол (1989) отговорът на този въпрос се крие в сърцевината на следвоенния европейски проект. Те смятат, че „в края на Втората световна война западноевропейските държави са стигнали до извода, че тъкмо неспяването от нищо упражняване на държавен суверенитет ги е довело до катастрофата от двете световни войни. Домът, който те са изградили за себе си през 50-те години на XX век, е съзнателно планиран да въплъщава суверенитета им в множество равнища от правила, норми и регулации, които да не позволяват на въпросния суверенитет никога вече да се изплъзва от контрол“. Самият факт, че след полагането на основите на ЕОВС през 1952 г. между страните членки на ЕС не са водени войни, е особено красноречиво потвърждение на тяхната теза. Това до известна степен оправдава и самото търсене на политическа идентичност за ЕС още през 1954 г., от една страна, като своеобразен гарант за осигуряване на сигурност в рамките на Съюза, а от друга – като източник на помирение и добросъседство и извън неговите граници.

Наред с придобиването на юридическа правосубектност от страна на ЕС важно нововъведение, оказващо значително въздействие върху ОВППС съгласно Договора от Лисабон, е и премахването на тристълбовата структура за управление на Съюза.

#### 4.2. Премахване на тристълбовата структура на ЕС

В съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон установената посредством Договора от Маастрихт през 1992 г. тристълбова структура за управление на ЕС се премахва и съответно ОВППС престава да бъде в рамките на втория стълб на Съюза. Разпадането на тристълбовата структура на ЕС обаче не следва да се тълкува като унифициране на процедурите за вземане на решения в рамките на Съюза. ОВППС продължава да почива на междуправителствени основи, като процедурата по вземане на решения в тази област остава непроменена, т.е. Европейският съвет действа с единодушие, когато гласува по препоръка на Съвета. Ролите на ЕК и ЕП в областта на ОВППС на ЕС също се запазват, като изрично се посочва, че Съдът няма компетентност в тази сфера, освен за следене на съответствието на договора и проверка на законосъобразността на решенията. Страните членки на ЕС си запазват правото на вето или конструктивно въздържане по отношение на обсъжданата проблематика. Според Пол Йонас (2008) „премахването на тристълбовата структура за управление на ЕС ще осигури възможност досегашната външна дейност на Общността и ОВППС да се приближат все повече една към друга, особено чрез обединяването на разпоредбите, заложи в договорите в тази насока и учредяването на делегации на ЕС“. Саймън Дюк (2003) смята, че „премахването на тристълбовата структура на управление на ЕС ще премахне и всякакви съмнения относно възможността на Съюза да действа в рамките на международното право и в сътрудничество с другите международни организации“.

Важно да се отбележи тук също така обстоятелството, че в съответствие с чл. 1 на ДЕС Съюзът заменя Европейската общност и е неин правоприменик. Така на практика ЕС придобива възможността да се превърне в по-пълноценен външнополитически фактор, тъй като Съюзът става самостоятелен субект на международното право, каквито са например суверенните държави. В този контекст в чл. 37 на ДЕС изрично е упомената способността на Съюза да сключва споразумения с една или няколко държави или международни организации в областите, които попадат в обхвата на ОВППС. Върху нея се акцентира и в чл. 217 на ДФЕС, по силата на който Съюзът е в състояние да



сключва специфични споразумения със заинтересованите страни, които могат да съдържат реципрочни права и задължения, както и опция за предприемане на съвместни действия между страните членки на ЕС.

Съчетано с придобиването на юридическа правосубектност от страна на ЕС, премахването на тристълбовата структура на Съюза има капацитета да му позволи да разработи една по-добре координирана ОВППС, която би му позволила да изиграе по-ефективна роля в международен план. Ефективността на ЕС в глобален план обаче зависи в голяма степен от адекватното функциониране на неговата институционална структура. Дали обаче Договорът от Лисабон предвижда необходимите мерки с оглед разработване и прилагане на една по-успешна ОВППС на ЕС?

### **4.3. Европейски съвет**

#### *4.3.1. Статут на Европейския съвет*

Съгласно чл. 13, пар. 1 на ДЕС Европейският съвет загубва особения си статут на политическо тяло към ЕС с автономен характер и се обособява като официална институция на Съюза. Той обаче запазва ролята си на катализатор за развитието на интеграционните процеси и двигател по пътя към политическото обединение на Съюза. В съответствие с чл. 15, пар. 1 на ДЕС Европейският съвет придава на ЕС необходимия тласък за неговото развитие и определя общите му политически насоки и приоритети, като взема решенията си с консенсус и избягва законодателните функции. Предвижда се в рамките на своята дейност Европейският съвет да се подпомага от Генералния секретариат на Съвета. Преобразуването на Европейския съвет в официална институция на ЕС може да се тълкува като положителен момент по отношение на консолидирането на политическата идентичност на ЕС. Тази промяна има потенциала да доведе до по-голяма представителност в неговата дейност и разработването на евентуални по-адекватни механизми за прилагане на ОВППС на Съюза. Съществена роля в това отношение обаче се полага и на политическото представителство на въпросната институция в лицето на новообособения пост на постоянен Председател на Европейския съвет.

#### *4.3.2. Постоянен председател на Европейския съвет*

Съгласно чл. 15, пар. 5 и 6 на ДЕС се въвежда нова особено отговорна длъжност в рамките на ЕС, а именно тази на постоянен Председател на Европейския съвет. Предвижда се той да се избира с квалифицирано мнозинство за срок от две години и половина с възможност за еднократно подновяване на неговия мандат. На него ще бъде поверена отговорността да ръководи работата на Европейския съвет и да осигурява „на своето равнище“ външното представителство на ЕС. Какъв обаче е смисълът на постановката „на своето равнище“? Идеята е Председателят на Европейския съвет да изпълнява своите задължения по отношение на ОВППС, без да засяга компетентността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Какво определя обаче разграничението в рамките на техните отговорности? По какъв начин може да бъде постигнато ясно разпределение на задълженията помежду им?

По презумпция тази подялба на отговорностите би следвало да се осъществи още в разпоредбите на Договора от Лисабон, но прегледът на документа демонстрира липсата на подобно ясно разграничение на задачите, които ще бъдат поделени помежду им. Този пропуск в Договора от Лисабон носи характер на проблем, тъй като неясната подялба на задачите между Председателя на Европейския съвет и Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност крие риск от възникване на конфликти помежду им при изпълнение на поверените им задачи.

Предвид необходимостта от избягване на подобни конфликтни ситуации следва да бъде направен допълнителен ясен разчет на отговорностите, които ще бъдат възложени на Председателя на Европейския съвет и Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който впоследствие да бъде инкорпориран в рамките на нормативната уредба на ЕС. Независимо от липсата на съответната информация в договора обаче предвид равнището, което ще заема Председателят на Европейския съвет в йерархията на ЕС, той вероятно ще представлява Съюза по време на срещите на държавни и правителствени ръководители, а Върховни-

ят представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност – по време на срещите на министрите на външните работи. Ръководени от това схващането някои анализатори определят Постоянния председател на Европейския съвет като своеобразен „Президент на Европа“ (CEPS, EGMONT & EPC, 2007) или „Г-н/г-жа Европа“ (Веселс & Хофман, 2008).

Важен принос на Договора от Лисабон е разрешаването на проблема с политическото представителство и лидерството в рамките на ЕС посредством въвеждането на поста постоянен Председател на Европейския съвет, който да го представлява в международен план за период от две години и половина. Според Жан Блондел (1992) лидерството предполага именно продължително, а не случайно използване на властта, за каквото може да бъде определено заемането на съответния пост от държавния или правителствен ръководител на страната, поела 6-месечното ротационно председателство на ЕС.

Следва да се отбележи, че Председателят на Европейския съвет ще бъде освободен от ангажименти на национално ниво и ще се извява единствено на европейската сцена. Това позволява поддържането на тезата, че посредством въвеждането на поста Постоянен председател на Европейския съвет ЕС ще получи и своеобразно политическо представителство, за което говори Бърнард Крик (1998). От какво зависи обаче ефективното управление и надеждното изпълнение на поверените задължения от страна на Председателя на Европейския съвет? Вероятно водеща роля при изпълняването на неговите ангажименти ще изиграят лидерските му качества, т.е. ако той е силна и властна личност, неговият авторитет ще се проектира върху ЕС и политическата идентичност на Съюза ще се укрепи и обратното – слабото му представяне може да доведе до накърняване на имиджа на ЕС в международен план. Според Джон Котър (1996) лидерите „не правят планове, не разрешават проблеми, те даже не организират и хората. Това, което лидерите правят, е да подготвят организациите за промяна и да им помогнат да се справят, докато преминават през нея.“ В случая с ЕС може да се говори за промяна, олицетворена от утвърждаването на политическата идентичност на Съюза, за което въвеждането на една лидерска фигура в неговите

рамки може да се отчете като положителен знак. Бърнард Бас (1985) разглежда лидерското въздействие по-скоро като влияние, чиято ефективност се проследява по следния начин: „Когато целта на А е да промени Б, усилията на А са опит за лидерство. Б може действително да промени своето поведение в резултат на усилията на А – това е успешно лидерство. Изменението на Б може да му донесе удовлетворение, награда, постигане на цели – това е ефективно лидерство.“ Ефективността на лидера в определена политическа организация или общност се определя и от съответствието между очакванията на привържениците ѝ и постигнатите резултати от страна на лидера, а не само от възможността за упражняване на някаква форма на власт. В този контекст може да се очаква доброто представяне на Председателя на Европейския съвет в международен план да доведе в известна степен до смаляване на „пропастта възможности – очаквания“, за която говори Кристофър Хил (1993), тъй като според Джон Питърсън (1998) „тази пропаст е частично последствие от липсата на лидерство в рамките на Съюза“. Според Саймън Нътъл (1992) „най-яркото проявление на липсата на лидерство в рамките на ЕС се наблюдава в 6-месечните ротационни председателства на Съвета“. Договорът от Лисабон съдържа заявка за преодоляване на този проблем до известна степен, макар и системата на ротационните председателства на съставите на Съвета, с изключение на този по външни работи, да се запазва съгласно чл. 16, пар. 9 на ДЕС.

Съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон на Председателя на Европейския съвет се възлага функцията, съвместно с Председателя на ЕК и въз основа на работата на Съвета по общи въпроси, да осигурява подготовката и приемствеността в неговата работа. Предвид обстоятелството, че до този момент дейността на Европейския съвет се е ръководила от фигурата начело на 6-месечното ротационно председателство на ЕС, е силно вероятно посредством въвеждането на една нова фигура с мандат от две години и половина на тази длъжност да се осигури необходимият континуитет в рамките на неговата дейност. Освен това въвеждането на този пост има капацитета да доведе до консолидирането на политическата идентичност на ЕС, като открие дълго очаквания телефонен пост на

Съюза в отговор на популярния въпрос на Хенри Кисинджър „Кой говори от името на Европа?“. Още повече че Председателят на Европейския съвет ще говори от името на Европа и в качеството му на официален говорител на ЕС.

Това съвместяване на задължения обаче не е концентрирано единствено във фигурата на Председателя на Европейския съвет. Най-сложната комбинация от отговорности съгласно Договора от Лисабон се полага на обновената фигура на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката за сигурност.

#### **4.4. Съвет на ЕС**

##### *4.4.1. Върховен представител по въпросите на външните работи и политиката за сигурност на ЕС*

Съгласно чл. 18 на ДЕС се обновява фигурата на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност на ЕС, като ѝ се възлагат нови функции и отговорности. Предвижда се Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност да се избира с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет, който има право да прекрати неговия мандат по същата процедура. Същото може да направи и Председателят на ЕК, като изиска от него да се оттегли от поста и при това, съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон, той няма да се нуждае от одобрение от страна на членовете на колегиума, каквато е била досегашната процедура. Не е ясно дали Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще продължи да заема длъжността Генерален секретар на Генералния секретариат на Съвета, но има вероятност това да продължи да бъде така, тъй като съгласно чл. 235, пар. 2 на ДФЕС Европейският съвет се подпомага при изпълнението на дейността си от Генералния секретариат на Съвета. Това обаче би означавало още по-голямо натоварване на фигурата на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност със задължения, тъй като спецификата в неговата обновена дейност се изразява в това, че той ще изпълнява няколко отговорни функции

успоредно една на друга. Той ще бъде едновременно Председател на Съвета по външни работи и Заместник-председател на ЕК, където ще отговаря по въпросите на външните отношения в рамките на нейния ресор и ще координира другите аспекти на външната дейност на ЕС. Това многообразие от задължения, които се предвижда да бъдат поверени на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност води до мнението на някои изследователи, че той трябва да носи „както дъждобран, така и чадър“ (SEPS, EGMONT & EPC, 2007), като други го наподобяват на „свръхчовешки гимнастик“ (European Policy Center, 2007 a) и на двуликкия бог Янус, който има две лица, всяко от които гледа в различна посока (Веселс & Боп 2008).

Новите отговорности, поверени на фигурата на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, както и новата позиция на постоянен Председател на Европейския съвет водят до алузии и за обособяването на своеобразни политически роли в рамките на политическата система на ЕС. Според Робърт Дал (1996) „винаги, когато една политическа система е сложна и стабилна, се появяват политически роли, които се съставяват от различните постове, като сборът от постове в една политическа система съставлява и нейното управление.“ Той смята, че „във всеки даден момент тези постове или роли се изпълняват от отделни индивиди, от конкретни личности, които могат да разширят ролята на изпълняваната от тяхна страна длъжност въз основа на личните си качества“. В този контекст може да се твърди, че представянето на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще зависи в голяма степен както от лидерските, така и от личностните му качества, а успешното справяне с поверените му задължения ще бъде същностен гарант за по-ефективното управление на ОВППС.

Съгласно чл. 27, пар. 2 на ДЕС Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще представлява ЕС по въпросите, отнасящи се до ОВППС, като той ще води политическия диалог с трети страни от името на Съюза и ще изразява неговата позиция в международни организации и конфе-

ренции. Вероятно обаче това ще се реализира на ниво министър на външните работи, а на държавно и правителствено равнище това ще се осъществява от Председателя на Европейския съвет, макар и това да не е изрично упоменато в рамките на Договора от Лисабон.

Основната задача на обновената фигура на Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще се състои в провеждането на ОВППС, както и на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на Съюза, която съгласно чл. 42, пар. 1 на ДЕС е обособена като неразделна част от ОВППС, т.е. той ще отговаря за двете страни на една и съща монета. Посредством своите компетенции той ще допринася за разработването на ОВППС и ОПСО и ще ги изпълнява в качеството си на пълномощник на Съвета.

Дали обаче поставянето на двата ресора – от една страна външната политика, а от друга – политиката за сигурност и отбрана на ЕС, под шапката на една и съща фигура е печеливша стратегия? Не би ли бил по-ефективен подходът тези две политики да се ръководят от две отделни фигури, всяка една от които да бъде титуляр в сферата на дейност, за която отговаря? В зависимост от ориентацията, към която ще се насочи ЕС в бъдеще, ще следва да се изясни и необходимостта от разпределянето на отговорностите в рамките на този ресор между две отделни фигури. На този етап от функционирането на ЕС обаче прилагането на тази стратегия е слабо вероятно, особено в контекста на силните резерви на някои страни членки (като Ирландия например) по отношение на изграждането на пълноценна ОПСО на Съюза.

Предвижда се Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност да бъде отговорен за координиране на външната дейност на ЕС между ЕК и Съвета. Много важно да се отбележи тук е, че при изпълнение на тези отговорности той следва да бъде обвързан от специфичните процедури, уреждащи функционирането на съответните институции, т.е. с разпадането на тристълбовата структура на ЕС не се очаква сливането на неговите функции в отделните му сфери на дейност. В съответствие с това той ще трябва да се съобразява с правилата на конкретната институция, в рамките на която действа по отношение на ОВППС на ЕС, като няма да има право да проектира привилегиите си от едната сфера

на дейност в другата. Това е своеобразен гарант за преодоляване на проблема, свързан с евентуалната злоупотреба при концентриране на прекомерна власт в ръцете на една и съща фигура, за което говори още Монтезкьо (1984). Този ангажимент се подсилва и посредством чл. 36 на ДЕС, в съответствие с който Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност следва да се консултира редовно с ЕП по основните направления на ОВППС и ОПСО, като го информира за развитието на тези политики. Тук се осъществява и връзката с националните парламенти, които по този начин упражняват своеобразен демократичен контрол над дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност с оглед избягване на реалната възможност за злоупотреба с политическа власт от негова страна.

Обновената фигура на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност обаче поражда повече въпроси, отколкото отговори формулира по отношение на бъдещото функциониране на политическата система на ЕС. Комбинирането на ролята на предишния Върховен представител по ОВППС с тази на Комисаря по външните отношения на ЕС цели осигуряване на по-голяма кохерентност при сътрудничеството на Съвета с ЕК в областта на ОВППС на Съюза. Подобно концентриране на отговорности спрямо отделни институции на ЕС обаче крие риск от неефективност в дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. От една страна, изпълняването на тези разнородни задължения може да се окаже непосилно за фигурата, на която те ще бъдат възложени, а, от друга – да доведе до пропуски в изпълнението им. В помощ на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност при изпълнение на неговите задължения могат да се притекат страните членки на ЕС. В голяма степен освен неговите лидерски и личностни качества ефективното поемане на поверените му задължения ще зависи и от това дали ще му предоставена свобода за действие, както и възможност за разгръщане на пълния му потенциал от тяхна страна. Това е важна предпоставка с оглед прецизното и надеждно изпълнение на неговите функции и пред-



ставителство на Съюза по адекватен начин в международен план в рамките на неговата компетентност. От друга страна, съществено влияние върху ефективността на дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност ще окаже и новият формат, който придобиват променените съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон институции и структури на ЕС, като например самостоятелно обособения Съвет по външни работи, който той ще председателства.

#### *4.4.2. Самостоятелен Съвет по външни работи*

Съгласно чл. 16, пар. 6 на ДЕС функциониращия до този момент Съвет по общи въпроси и външни отношения (СОВВО) се разделя на два отделни съвета: Съвет по общи въпроси (СОВ) и Съвет по външни работи (СВР). Предвижда се новообособеният СВР да се председателства от Върховния представител по въпросите на външните работи и поли, в съответствие със стратегическите насоки, определени от Европейския съвет, както и да осигурява съгласуваност в дейността на Съвета. Посредством тази промяна може да се преодолее натрупването на прекомерни задължения в рамките на СОВВО и да се установи по-спокоен ритъм на работа, което би позволило по-обстойното разискване на проблематиката, имаща отношение към ОВППС на ЕС, за разлика от досегашната практика на съвместно организиране на срещите на двата съвета.

Характер на проблем обаче носи евентуалната неравностойна представителност и координацията между ръководствата на отделните съвети, тъй като председател на СВР ще бъде Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, но с изключение на това, че председателството на останалите съвети ще бъде на ротационен принцип, не е ясно точно на какво равнище ще се реализира тяхното представителство в рамките на съответните съвети.

Успоредно с промените, които въвежда в рамките на досега съществуващата институционална структура на ЕС, Договорът от Лисабон въвежда и нови структурни единици в рамките на Съюза. От

особено значение по отношение на ОВППС на ЕС е новосъздадената Европейска служба за външни отношения, както и създадената нарочна нормативна уредба за вече функциониращата Европейска агенция за отбрана.

## **5. Нови структури в рамките на ЕС**

### **5.1. Европейска служба за външни отношения**

В съответствие с чл. 27, пар. 3 на ДЕС се изгражда нова структура в рамките на ЕС – Европейска служба за външни отношения. Спецификата на дейността на тази служба се състои в нейния двоен мандат, който се изразява в това, че тя ще работи в подкрепа на дейността на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и в тясно сътрудничество с националните дипломатически служби на страните членки. Предвижда се тази служба да включва и длъжностни лица от компетентните служби на Генералния секретариат на Съвета и на ЕК, както и командирован персонал от националните дипломатически служби. В Договора от Лисабон не е упоменато изрично кадровото съотношение между страните членки в рамките на Европейската служба по външни отношения. Това обаче носи характер на проблем, тъй като то крие рискове от възникването на вътрешноинституционално напрежение по необходимостта от постигане на баланс на представителството между страните членки в рамките на съответната служба. Съществува също така и опасност от прояви на външен натиск от някои страни членки над компетентните институции по структурирането на службата за извоюване на по-голяма степен на роля и влияние в нейните рамки, което би било в ущърб на интересите на по-малките и новоприсъединили се страни членки към Съюза.

В съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон организацията и функционирането на Европейската служба за външни отношения ще се определят с решение на Съвета, който ще действа по предложение на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност след консултация с ЕП и одобрение от ЕК. Характер на проблем носи и обстоятелството, че структурата, задачите и институционалната роля на службата все още са поставени

под въпрос. Това поражда разнородни тълкувания както по отношение на неговия потенциален правен статут, така и на функционалните му характеристики. На този етап може да се предположи, че предвид спецификата на дейността, която Европейската служба за външни отношения ще изпълнява, тя вероятно няма да има статут на агенция към ЕС. В съответствие с предварителните договорености се предвижда тази служба да бъде натоварена с много по-големи отговорности от тези на която и да било от досега съществуващите агенции, функциониращи към Съюза, което води до алузии към придобиването на сравнително по-автономен характер от нейна страна спрямо останалите агенции. В този контекст има вероятност Европейската служба за външни отношения да наподобява досегашния начин на функциониране на Европейския съвет като своеобразна структура от *sui generis* характер и да се обособи извън обхвата на официалните институции на ЕС.

В зависимост от това към коя институция на ЕС ще се причисли Европейската служба за външни отношения до голяма степен ще се изясни и спецификата не само на нейната дейност, но и тази на съответната институция на Съюза. Това се основава на обстоятелството, че след съответното инкорпориране двете структури ще навлязат в етап на тясно взаимодействие и взаимозависимост и в значителна степен ще се влияят една от друга. Като се има предвид обстоятелството, че това не е изрично упоменато в Договора от Лисабон, вероятно най-логичен би бил вариантът Европейската служба за външни отношения да се инкорпорира в рамките на Съвета, тъй като там ще функционира и Върховният представител по въпросите на външната политика и политиката за сигурност, на когото тя ще бъде подчинена. Би било от полза в нейните рамки да бъдат включени всички генерални дирекции, които отговарят по въпросите на ОВППС, с оглед постигането на по-голяма ефективност на нейната дейност. Погледнато през призмата на ефективността на ОВППС обаче, може да се твърди, че като цяло Европейската служба за външни отношения има потенциала да укрепи позициите и да внесе добавена стойност към институцията, към която се присъедини. Това предполага възникването на конкуренция и противоречия между институциите на ЕС с оглед включването на съответната служба в техните рамки.

Европейската служба за външни отношения може да се разглежда и като своеобразен форум за междуправителствен диалог и разработване на планове, концепции и стратегии по отношение на бъдещото развитие на ОВППС на ЕС. Важен принос на Договора от Лисабон се състои в създадената възможност за съвместна дейност на дипломатическите представители на страните членки и служителите на ЕС, както и сближаване на дипломатиите на страните членки и дори полагането на основите на една своеобразна „общностна“ дипломация. Спорен е въпросът доколко Европейската служба за външна дейност би била в състояние да включи в своите рамки своеобразни „общностни“ дипломати, които да работят единствено и само в полза на общностния интерес. Друг е въпросът дали изобщо съществува подобна необходимост и какво я поражда? Според Саймън Нътъл (1992) „това, което се случва в рамките на втория стълб на ЕС, ревностно се контролира от министрите на външните работи на страните членки по указания на националните им столици“. От своя страна, Бърнард Крик (1998) смята, че „в една институция като ООН например, която не е политическа асамблея, тъй като не представлява суверенна асамблея и където няма политици в тесния смисъл на думата, а само държавници и представители, които са обикновени делегати на държави, разглеждани като суверенни, тези делегати за разлика от политиците не могат да решават проблеми на управлението помежду си, тъй като те зависят от инструкции от националните столици“. Практиката сочи, че развитието на сътрудничеството между страните членки на ЕС в рамките на Съюза се ръководи именно от подобни съображения. Силният контрол, осъществяван от страните членки върху ОВППС, предполага, че поне на този етап от неговото развитие би било твърде амбициозно да се говори за своеобразна „общностна“ дипломация. При днешните условия по-скоро се крие риск някои страни членки да се опитат да се възползват от този форум, за да прокарат техни национални интереси в неговите рамки под обвивката на общоевропейска кауза. В този контекст е слабо вероятно и йерархичната взаимозависимост спрямо Върховния представител по въпросите на външната политика и политика за сигурност в рамките на съответната служба да бъде такава, каквато се наблюдава

спрямо министъра на външните работи в рамките на националните дипломатически служби на страните членки на ЕС.

Като цяло създаването на Европейска служба за външни отношения може да се определи като благоприятна предпоставка за постигането на по-голяма дипломатическа професионализация в рамките на ЕС. Съществен принос в това отношение могат да имат преобразуваните от делегации на ЕК в делегации на ЕС външни представителства и мисии на Съюза. За тази цел обаче би било подходящо те да бъдат инкорпорирани в състава на Европейската служба за външни отношения с оглед постигането на по-тясна външнополитическа координация в рамките на ЕС.

Съсредоточаването на процеса за изработване на ОВППС в рамките на Европейската служба за външни отношения е знаков момент в търсене на по-голяма ефективност на външната политика на ЕС. По този начин се избягва евентуално припокриване във функциите на отделните структури и механизми, имащи отношение към ОВППС на ЕС, и се преодолява разпиляването на оперативни ресурси между отделните институции. Създадената нормативна база за изграждането на Европейска служба за външни отношения може да се тълкува като важен тласък в утвърждаването на политическата идентичност на ЕС. Успешното постигане на тази цел обаче в голяма степен зависи от изграждането на една добре организирана, централизирана и тясно специализирана структура, която да осигури по-тясна външнополитическа координация в рамките на ЕС и да даде необходимия тласък за по-ефективно управление на ОВППС. Важен принос в това отношение се полага и на Европейската агенция по отбраната, която получава нарочна нормативна уредба за своето функциониране посредством Договора от Лисабон.

## **5.2. Европейска агенция по отбраната**

В чл. 42, пар. 3 на ДЕС се формулира нарочна правна основа за изградената Европейска агенция по отбраната, специализирана в областта на развитие на отбранителните способности, придобиване на военна техника, въоръжаване и др. В съответствие с разпоредбите на

съответния договор статутът, седалището, редът и условията за дейността на Европейската агенция по отбраната се определят от Съвета посредством квалифицирано мнозинство, като в агенцията могат да вземат участие всички страни членки, които изявяват желание за това. Тази свобода на избор, която се предоставя на страните членки по отношение на това дали да вземат участие в операции, предприети от страна на ЕС, е предпоставка за постигане на по-голяма гъвкавост при разработване на инициативи в тази област. Целите на Европейската агенция по отбраната са съсредоточени върху осигуряване на принос за определяне на военните сили на страните членки, насърчаване на хармонизирането на оперативните нужди и възприемането на ефективни и съвместими методи на снабдяване и др. Тези функции загатват за преобладаващо консултативен характер на агенцията за сметка на наблягането върху функционалните ѝ характеристики.

В съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон страните членки предоставят на разположение на ЕС граждански и военни сили, както и многонационални сили, които сформират помежду си, като в случай, че решат, те могат да ги предоставят на Съюза с оглед прилагането на ОПСО. Подобно разграничение на отговорностите, поети в национален и многонационален план обаче, както и предоставянето на възможност на ЕС да разполага със свой отбранително-операционен потенциал, предполага известно излизане отвъд чисто консултативните дейности.

Осигуряването на по-оперативен характер на дейността на Европейската агенция по отбраната обаче е важно предвид нарастващите заплахи над сигурността в международен план, което предполага необходимост от изграждане на стройна и ефективна структура за отбрана, която да бъде в състояние да отговори на съответните заплахи. Според Хобс (1970) силата трябва да бъде въоръжена, тъй като „спогодбите без меч са само думи, които не могат да гарантират безопасността на никого“. Франсис Фукуяма (2004) смята, че „възникващите най-различни многостранни и международни организации, които по идея трябва да поемат управленчески функции от политически характер от националните държави, фактически ерозират легитимността на националните държави, тъй като не поставят на тяхно място ефи-

касни международни институции“. Същото може да се твърди и за ЕС, особено що се отнася до сферата на ОПСО. По начина, по който е представена Европейската агенция по отбраната в Договора от Лисабон, може да се съди, че ЕС все още не притежава необходимите атрибути за постигане на тази цел. В този аспект е важно да се положат необходимите усилия за подобряването на сътрудничеството между страните членки в рамките на тази сфера от дейност, с цел ЕС да бъде в крак с промените международни реалности. Какъв обаче е характерът на промените, които се въвеждат в рамките на ЕПСО в съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон? Дали тези промени отиват една стъпка по-напред в стремежа към полагане на основите на по-тясно сътрудничество между страните членки в сферата на сигурността и отбраната с оглед по-ефикасното функциониране на ОВППС и вписване в условията на променения глобален ред?

## **6. Нов статут на ОПСО**

В рамките на чл. 42, пар. 1 на ДЕС досегашната Европейска политика за сигурност и отбрана (ЕПСО) е формално представена като Обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО) и е обособена като неразделна част от ОВППС на Съюза. Съгласно чл. 43, пар. 1 на ДЕС Съюзът може да прибегне до използването на граждански и военни средства при евентуални мисии за предотвратяване на конфликти и поддържане на мира, мисии на военни сили за управление на кризи, включително умиротворителни мисии и стабилизиращи операции след края на конфликти.

Според Макиавели (1942) „в политиката има два начина на борба: единият посредством закона, а другият – посредством силата, като в много случаи единият се оказва недостатъчен и трябва да се прибегне и до втория“. Очевидно за ЕС е настъпил моментът за прибегване към употреба на втория начин на борбата – силата. Този метод може да бъде разглеждан и като фактор от същностно значение за ЕС на този етап от неговото функциониране. В какво обаче се състои тази необходимост от употреба на силата? Макиавели (1942) смята, че „силата е необходима за справяне с външна опасност“,

като според него тя трябва „да бъде налице при всякакви условия и адекватна спрямо силите на евентуалния противник“. Според Джон Маккормик (2007) ЕС изобщо „предефинира нашето разбиране за значението на силата“. От своя страна, Чарлз Купчан (2002) твърди, че „ЕС е механизъм за агрегиране и излъчване на сила извън границите на Европа“. Може да се твърди, че в резултат на обособяването на ОПСО като неизменна част на ОВППС страните членки на ЕС дават силна политическа заявка за по-нататъшното фактическо полагане на основите на една ефективна употреба на силата от страна на ЕС с оглед постигане на неговите цели.

Важно да се отбележи тук също така е, че съгласно чл. 26, пар. 1 на ДЕС ОПСО включва постепенното определяне на Обща политика за отбрана на Съюза, която ще доведе до обща отбрана от момента, в който Европейският съвет вземе това решение съвместно със страните членки. Тази идея води началото си още от Договора от Маастрихт от 1992 г., но в Договора от Лисабон е обособена нова формулировка в този контекст, която гласи, че Съветът трябва да вземе това решение, „действайки с единодушие“. Наблягането върху принципа на единодушието в една толкова чувствителна сфера на дейност като ОПСО, която се докосва до националния суверенитет, считан за „перлата в короната на държавността“, не е случайно. С тази промяна на практика се акцентира върху междуправителствения характер на сътрудничеството между страните членки в рамките на ОПСО. По този начин се постига и баланс в съотношението междуправителственост–наднационалност в рамките на ЕС, за което говори Крис Патън (2001). Според него именно „алхимията между наднационалното и междуправителственото е това, което дава на ЕС неговата дълбочина и богатство“. В този контекст поставянето на ударение точно върху принципа на единодушието в сферата на ОПСО може да се разглежда като гарант за отчитане на националните интереси на страните членки при предприемане на евентуални инициативи в тази област. Това би могло да се възприеме и като средство за избягване на конкурентните начала между ЕС и други международни организации от преобладаващо военен характер. Така например според Юрген Хабермас (2000) основният проблем, пред който неизменно



се изправят по-големите политически единства, се състои в тяхното по-нататъшно преобразуване в своеобразни отбранителни алианси. В този контекст успехът на ЕС в областта на сигурността и отбраната е тясно обвързан с евентуалната му способност за практическо прилагане на предвидените съгласно Договора от Лисабон нововъведения в тази сфера и полагането на основите на една по-тясна координация между страните членки в областта на сигурността и отбраната, което несъмнено би осигурило по-голяма функционална гъвкавост при провеждане на ОПСО на Съюза.

Какви са обаче практическите измерения на промените, които Договорът от Лисабон въвежда в рамките на ОПСО и притежават ли те способността за издигането ѝ до равнището на една по-ефективна политика?

#### **6.1. „Постоянно структурирано сътрудничество“**

Съгласно чл.н 42, пар. 6 на ДЕС в рамките на ОПСО се въвежда „Постоянно структурирано сътрудничество“ (ПСС). Неговата специфика се изразява във възможността, която се предоставя на Съюза да повери изпълнението на дадена мисия на група страни членки с оглед защита на ценностите и отстояване на неговите стратегически интереси. Важно да се отбележи тук е, че в рамките на ПСС се включват само страните членки, чиито военни способности отговарят на по-високи критерии и са поели по-обвързващи ангажменти в областта на сигурността и отбраната. Освен това за инициране на ПСС не се изисква наличието на определен брой страни. По този начин, от една страна, ПСС създава прецедент в областта на отбраната и сигурността, като се осигуряват необходимите предпоставки за инициране на военни мисии от отделни държави-членки. Посредством тази промяна се постига по-голяма функционалност на ЕС в сферата на сигурността и отбраната, тъй като по този начин се преодоляват пречките, които биха могли да възникнат при наличието на съответната воля от отделни страни членки за инициране на подобни мисии. На практика чрез тази промяна се създават нор-

мативни предпоставки за обособяването на своеобразни „коалиции на желаещите“ в рамките на ЕС.

От друга страна обаче, посредством въвеждането на ПСС се създава основата за изграждане на т.нар. Европа на две скорости, поради изричната уговорка и поставеното условие в съответните операции да се включат само страни членки, които имат необходимия финансов и кадрови потенциал за това. Така например според Фредерико Сантопинто (2007) целта, която се крие зад създаването на ПСС, е да се изгради „силно ядро“ за 6-те най-големи страни членки на ЕС – Франция, Великобритания, Испания, Германия, Полша и Италия, които той нарича „Г6 в областта на отбраната“. По този начин обаче на практика при иницирането на ПСС автоматично се изключват страните, които не отговарят на горепосочените условия, независимо от това, че по презумпция те биха могли да подкрепят иницирането на въпросната военна операция. Освен това съгласно чл. 46, пар. 4 на ДЕС ако участваща в ПСС страна членка престане да отговаря на критериите или вече не е в състояние да изпълнява ангажиментите си към него, Съветът може да вземе решение за спиране на нейното участие в ПСС. Това може да се и определи като нововъведение с негативен ефект в рамките на ОПСО, тъй като по този начин от ПСС автоматично са отстранени по-малките и новоприсъединили се страни членки на ЕС, без да се отчита тяхното евентуално желание за участие или подкрепа за планираните военни операции, което влиза в противоречие с принципа на солидарността в рамките на Съюза.

По какъв начин обаче стои въпросът с новите клаузи, които въвежда Договорът от Лисабон в областта на ОПСО на ЕС и какъв потенциал носят те по отношение на по-нататъшната дейност на Съюза?

## **6.2. Клауза за взаимна отбрана**

В чл. 42, пар. 7 на ДЕС се въвежда една особено важна клауза, съгласно която, ако една страна членка на ЕС стане обект на въоръжено нападение, другите страни членки са задължени да ѝ окажат помощ в съответствие с чл. 51 от Устава на ООН. С направената

изрична уговорка, че това не засяга специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на някои страни членки обаче тези страни, чиито политически системи се характеризират с военен неутралитет, се изключват от тази сфера на сътрудничество. Взети са под внимание и опасенията на някои страни членки, във връзка с ангажиментите им произтичащи от членството им в НАТО. Изрично е посочено, че Алиансът представлява и главна инстанция тахната основа за колективна отбрана. Независимо от тези допълнителни уговорки може да се твърди, че въвеждането на тази клауза представлява особено важен момент в утвърждаването на политическата идентичност на ЕС. По този начин на практика се дублира Клаузата за взаимна отбрана, заложен в чл. 5 на Устава на НАТО, и се демонстрира силна политическа воля за задълбочаване на сътрудничеството между страните членки в сферата на сигурността и отбраната. Въвеждането на тази нова клауза може да се тълкува и като стимул за все по-тясното сближаване между страните членки и повишаване на доверието помежду им. Това загатва за възприемането на ЕС като структура, която има капацитета и легитимността да осигури защитата на своите страни членки. Според Юрген Хабермас (2000), „ако Европа иска да бъде дееспособна въз основа на една политика, разгръщаща се на множество равнища, нейните първоначално характеризиращи се само с общ паспорт граждани трябва да се научат да се признават един друг като членове на една и съща политико-правна общност, въпреки националните граници, т.е. те не би следвало нито като намерение, нито като резултат да подозират евентуално ощетяване на националните им интереси от страна на членовете на другите европейски нации“. Това нововъведение съгласно Договора от Лисабон е красноречиво потвърждение за доверието, което страните членки гласуват на ЕС в една толкова деликатна сфера като сигурността и отбраната. Според Джеръми Рабкин (1998), „ако дадена международна институция не послужи на интересите на демократично конструираната национална държава, последната има правото да ограничи или оттегли участието си от нея“, т.е. пречупено през призмата на ЕС, това твърдение изглежда по следния начин – неспазването на националните интереси на страните членки на ЕС

би могло да доведе до тяхното отдръпване от европейската идея. В този контекст се акцентира и върху гаранцията за съобразяване с позициите на страните членки, които в случай на неудовлетвореност от ЕС ще имат възможност да го напуснат с въведената посредством Договора от Лисабон Клауза за излизане от Съюза. Договорът от Лисабон обаче учредява официално и още една клауза, която придобива съществена значимост в контекста на новата глобална заплаха, пред която е изправен светът днес – тероризмът.

### **6.3. Клауза за взаимна солидарност**

Клаузата за взаимна солидарност на ЕС е включена в чл. 222 на ДФЕС, съгласно който Съюзът и страните членки поемат ангажимент да действат съвместно, в дух на солидарност, в случай че страна членка стане обект на терористично нападение или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие. При евентуално настъпване на подобно събитие в границите на ЕС изрично се посочва, че Съюзът ще мобилизира всички правни инструменти, включително военни средства с оглед предотвратяване на терористичната заплаха на територията на страните членки, защита на демократичните институции и цивилното население от евентуално терористично нападение, както и оказване на помощ на страна членка по искане на политическите ѝ органи.

Съгласно чл. 32 на ДЕС страните членки се консултират взаимно в рамките на Европейския съвет и на Съвета по всеки въпрос на външната политика и сигурността, който е от общ интерес, с оглед определянето на общ подход. Тук отново се набляга върху солидарността между страните членки на ЕС, като те се ангажират да координират действията си в рамките на международни организации и конференции, където да остстояват позициите на Съюза. Този ангажимент е от същностен характер по пътя към политическото обединение на ЕС, тъй като той ясно демонстрира наличната политическа воля на страните членки на Съюза за засилено сътрудничество помежду им в рамките на ОВВПС.

Клаузата за взаимна солидарност на ЕС е от съществена значимост в контекста на потенциалните терористични заплахи и съпътстващите ги условия на несигурност, които постепенно разширяват своя обхват. Важно е да се отбележи тук, че в рамките на Договора от Лисабон се въвежда задължение за осъществяване на периодична оценка на заплахите пред ЕС, което цели именно посрещане на предизвикателства от такова естество. Същевременно това съответства на една от основните цели, заложи в Европейската стратегия за сигурност от 2003 г. – превенция на подобни актове. Изричното позоваване на терористичната заплаха и предприемането на превантивни мерки срещу нея би способствало за повишаването на доверието на гражданите в ЕС като надеждна структура, която е в състояние да осигури тяхната адекватна и своевременна защита в случай на евентуално възникнала необходимост от това. В този контекст това нововъведение може да се оцени като явление с положителен ефект в търсене на политическата идентичност на ЕС, с военен привкус.

## **7. Изводи**

В резултат на направения преглед на промените, които въвежда Договорът от Лисабон в рамките на ОВППС на ЕС, може да се констатира, че този договор съдържа елементи за надграждане на европейската политическа конструкция. В този контекст Договорът от Лисабон може да се определи като стъпка напред в процеса за изграждане на политическата идентичност на Съюза. Това обаче важи по-скоро в областта на политическото сътрудничество между страните членки, отколкото по отношение на тяхната координация в сферата на сигурността и отбраната.

Акцентирането върху европейските ценности като сплотяващ страните членки фактор и ориентир в преследване на целите, които си поставя ЕС в областта на ОВППС в глобален план, е решаващ момент в търсене на политическата идентичност на Съюза. По този начин се загатва за евентуално полагане на основите на една своеобразна „европейска демокрация“, което е сериозна предпоставка по пътя към изграждане на една по-пълноценна ОВППС на ЕС. Това

представява и своеобразен гарант за осигуряване на по-надеждно външно представителство на ЕС при постигнат баланс на позициите на страните членки по въпроса за необходимостта от изграждане на една по-ефективна ОВППС, която да послужи като инструмент за посрещане на новите предизвикателства пред Съюза.

Договорът от Лисабон въвежда сериозни изменения в рамките на институционалната структура на ЕС, които имат капацитета да съдействат за изграждането на една по-добре структурирана, стройна, ефективна и приспособена към международните реалности ОВППС, която да позволи на Съюза да се ситуира като равностоен партньор в системата на международните отношения.

Спорен е въпросът доколко успешно ще бъдат приложени тези нововъведения в практически аспект, което всъщност е определящо с оглед необходимостта от по-ефективно управление на ОВППС на ЕС. Сериозна предпоставка за постигане на тази цел е изграждането на все по-тясна външнополитическа координация в рамките на ЕС посредством новосъздадената Европейска служба по външни отношения. Тази служба би могла да послужи като единен орган за формулиране и диктуване на правилата в рамките на ОВППС на ЕС, който да координира комплексната външнополитическа дейност на Съюза. Тази промяна има потенциала да доведе до изработването на една централизирана, тясно координирана, компетентна и ефективно функционираща ОВППС в бъдеще. Съществен принос в това отношение се полага на основните институции и фигури, в чиито ръце ще бъде концентрирана отговорността за управлението на тази политика.

Характер на проблем носи неясното разпределение на компетенциите и евентуалното припокриване във функциите на въпросните институции и фигури, което крие рискове от загуба на ефективност при изпълнение на техните задължения. Това би могло да се породи от евентуални институционални сблъсъци и личностни конфликти при борба за придобиване на по-голямо влияние от тяхна страна в процеса за вземане на решения в областта на ОВППС на ЕС, както и за получаване на по-добри позиции при политическото представителство на Съюза в рамките на тази сфера.

Договорът от Лисабон създава благоприятни предпоставки за разрешаване на сериозен проблем, като този с лидерството в рамките на ЕС посредством въвеждането на политически роли, натоварени с конкретни задължения в изпълнение на ОВППС на Съюза. Нормативната уредба обаче сама по себе си не може да се счита като гарант за осигуряването на по-ефективно управление на ОВППС на ЕС, като от решаващо значение ще бъде нейното успешно практическо прилагане. Освен това лидерските и личностните качества на въпросните фигури ще окажат определяща роля както за успешното им представяне и надлежно изпълняване на възложените им ангажменти, така и по отношение на издигането на имиджа на ЕС в международен план. Страните членки на ЕС ще имат решаваща роля в тази насока предвид инструментите, с които те разполагат за упражняване на демократичен контрол върху дейността на институциите, както и посредством предоставената им компетентност в рамките на ОВППС на Съюза.

Особено положителен заряд носи създаването на структури в рамките на ЕС, които в тясно сътрудничество със страните членки на Съюза могат да доведат до неговата дипломатическа професионализация и дори загатват за създаването на една своеобразна „общностна дипломация“ в бъдеще. Следва да се отбележи, че полагането на основите на подобен феномен в рамките на ЕС крие рискове от придвижване на европейския проект в съвсем различна посока. Приложена в разумни граници обаче, тази практика би могла да повиши, от една страна, ефективността на ОВППС, а, от друга – представителността на ЕС в международен аспект.

Перспективите за сътрудничество между страните членки в рамките на ОПСО съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон на този етап не са особено обнадеждаващи. Положителна тенденция представлява преименуването на ЕПСО в ОПСО и включването ѝ в рамките на ОВППС на ЕС като неразделен компонент от нея. Това символизира наченки на обща политическа воля сред страните членки на Съюза за инициране на сътрудничество в рамките на тази област. Като цяло обаче промените, които въвежда Договорът от Лисабон в рамките на тази сфера демонстрират по-скоро деклара-

тивен, отколкото функционален характер. Новите инициативи, които се въвеждат в рамките на ОПСО и изричните постановки относно преимуществената роля на НАТО са потвърждение на досегашната линия на поведение на ЕС в сферата, на сигурността и отбраната. Изричното акцентирание върху военния неутралитет на някои страни членки е свидетелство за дългия път, който следва да се извърви с оглед постигането на по-тясно сътрудничество в рамките на ЕС в тази сфера. На този етап от функционирането на ОПСО и предвид очерталата се тенденция на нежелание сред някои страни членки за задълбочаване на сътрудничеството в областта на сигурността и отбраната най-печелившата изглежда стратегията за разработване на концепции за съвместна дейност от ad hoc характер при евентуално възникване на подобна необходимост. Такава възможност предоставя и новата ПСС, която води до алузии с т.нар. Коалиции на желаещите. Характер на проблем в рамките на ПСС носи автоматичното изключване от сътрудничеството в тази сфера на страните членки, които нямат финансовия и кадрови потенциал за това, без оглед на тяхното принципно одобрение или подкрепа за предприетата военна инициатива.

Положителна стъпка в проекта за консолидиране на политическата идентичност на ЕС се състои в двете клаузи, предвиждащи предприемане на необходимите мерки с оглед защита на страните членки от заплахи от нападения на трети страни, терористични акции или природни бедствия. Тези нововъведения са от знаков характер по пътя към утвърждаването на политическата идентичност на ЕС, тъй като по този начин на практика страните членки припознават новия външнополитически субект – ЕС, като гарант както за тяхната защита и неприкосновеност, така и за опазването на мира, сигурността и стабилността в региона.



## ЛИТЕРАТУРА

- Консолидирани текстове на Договора за ЕС и на Договора за функционирането на ЕС, Официален вестник на ЕС – С 115 от 9 май 2008 г.
- Дал, Р. *Съвременният политически анализ*. УИ „Св. Климент Охридски“, София. 1996.
- Крик, Б. *В защита на политиката*. УИ „Св. Климент Охридски“, София. 1998.
- Монтескьо, Ш. *За духа на законите*. София, 1984.
- Сфорца, К. *Безсмъртните мисли на Макиавели*. София, 1942.
- Фукуяма, Ф. *Строежът на държавата*. Обсидиан, София. 2004.
- Хабермас, Ю. *Постнационалната констелация*. Социооптики, София. 2000.
- Хобс, *Левуатан*. София, 1970.
- Bass, B. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press, 1985.
- Blondel, J. *Political leadership : towards a general analysis*. London & Beverly Hills : SAGE, 1987.
- Ikenberry, G. J. & J. A. Hall. *The state*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.
- Kotter, J. *Leading change*. Harvard Business school press. 1996.
- McCormick, J. *The European Superpower*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Nuttall, J.S. *European Political Co-Operation*. Oxford University, 1992.
- Peterson, J.& H. Sjursen. *A Common Foreign Policy for Europe? Competeting visions of the CFSP*. European Public Policy Series, Routledge, 1998.
- Rabkin, J. *Why Sovereignty Matters*. Washington, DC: AEI Press, 1998.
- European Policy Centre (EPC). *The people's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration*, Challenge Europe Issue 17. 2007a.
- European Policy Centre (EPC). *The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*, EPC Working Paper No. 28. 2007b.
- Hill, C. *Closing the Capabilities-Expectations Gap? The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*. Journal of Common Market Studies, vol. 31, Number 3, September 1993.
- Jonas, P. *EU Foreign Policy after Lisbon – Will the High Representative and the External Action Service make Difference?* Research Group on European Affairs – CAP Policy Analysis, Research Paper Number 2 – June 2008.

- Missiroli, A. *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union – Policy Department, January 2008.
- Patten, C. *A Voice for Europe? The future of the CFSP*. Dublin, Speech/01/111, March 2001.
- Ceps, Egmont and eps. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study, November 2007.
- Quille, G. *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, European Parliament Directorate General for External Policies of the Union. Policy Department – External Policy, Briefing paper. February 2008.
- Santopinto, F. *Riforme des Traités: une coopération structurée pérmamennte pour mieux armer l'UE*, Notes d'Analyse, 17 October 2007.
- Wessels, W., F. Bopp. *The Institutional Architecture of the CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or challenges ahead*. Challenge – Liberty&Security, Research Paper Number 10 – June 2008.