

Суверенитет и съюзнически ангажименти в наднационална общност по примера на Европейския съюз

Соня Хинкова

Публикувано в „Демокрацията в България през XXI век”, Велико Търново, 2010

В предложената тема се прави опит да се изведат основните измерения на баланса между защитата на суверенитета на националните държави и съюзническите ангажименти, разбирани като политическо сътрудничество. Това е проблем, който съпътства развитието на всяка интеграционна общност и очертава нейната същност и динамика. Той се формализира в нормативната база и се проявява в отношенията между центъра и страните членки. В настоящето изследване се конкретизира по отношение на Европейския съюз, като се проследява „натрупването” на политическо сътрудничество от първите съюзни договори между западноевропейските държави в началото на Студената война, през докладите и решенията, до общата външна политика и политика за сигурност. Този процес на увеличаване на взаимодействието в политическата сфера обаче не е еднопосочен и устойчиво настъпателен, защото постоянно среща съпротивата на привържениците на междуправителствения подход, които се стремят да запазят правомощията на националните държави. Това създава своеобразна паралелност на двата подхода – наднационалния и междуправителствения, която намира израз в нормативната база на ЕС. Именно тя е един от акцентите на настоящето изследване, който се извежда чрез анализ на измененията в договорите, имащи отношение към утвърждаването и институционалното изграждане на политическото сътрудничество и по-конкретно на общата външна политика на страните членки. Това е сферата, в която най-пряко се проектира стремежа към запазване на суверенитета и бавно и трудно се налага наднационалния подход. В същото време в общата външна политика се изявява и най-пряко разбирането за съюзническите ангажименти. Тези ангажименти насърчават постигането на съгласие и провеждането на съгласувани външнополитически инициативи, а това от своя страна утвърждава Европейският съюз като субект в международните отношения и разширява неговата роля в световната политика.

Съюзническите ангажименти като политическо сътрудничество

В рамките на европейската общност политическото взаимодействие и сътрудничество се развива устойчиво и постепенно обогатява своите измерения. Започва като координация във външната политика, след това се институционализира и накрая преминава в обща външна политика и политика за сигурност. Различните етапи и най-вече преходите между тях са стимулирани от динамиката на самата интеграционна общност и промените в международните отношения. В началният етап силно катализиращ ефект има нарастването на заплахите по време на кризи в епохата на Студената война. Това кара страните от Западна Европа, да търсят повече сигурност и те подписват двустранни и многостранни договори за взаимна помощ с военно-политическо съдържание. Такива са **Дюнкерският договор** между Франция и Великобритания от 4 март 1947г. и **Брюкселският пакт** от 17 март 1848г., в който към двете страни се присъединяват Белгия, Холандия и Люксембург.¹ В резултат на тези договори се създава **Западния съюз**, който е първата следвоенна организация с военна насоченост. На следващата година(4 април 1949г.) 10 западноевропейски държави, заедно със САЩ и Канада, подписват **Северноатлантическия пакт** и създават НАТО.² При своето създаване Атлантическият съюз възниква като съюз за колективна сигурност със срок на действие 20 години и териториално обхваща и Западна Германия.³

В началото на 50-те години на XX век се правят първите опити за формализиране на европейското политическо сътрудничество, като се подписва договорът за Европейска отбранителна общност(ЕОО), но той не е ратифициран.⁴ След този неуспех петте държави, членки на Брюкселския пакт сключват **Парижките споразумения**(24 октомври 1954г.), въз основа на които през май 1955г. Западния съюз е преобразуван в **Западно европейски съюз**(ЗЕС). Към новата военно-политическа

¹ Пълното наименование на Брюкселския пакт е Договор за икономическо, социално и културно сътрудничество и колективна самоотбрана, а клаузата за незабавна помощ в случай на въоръжена агресия първоначално е насочена към Германия.

² Това са Франция, Великобритания, Белгия, Холандия, Люксембург, Норвегия, Дания, Исландия, Италия и Португалия.

³ Първоначално структурата е гъвкава и с неуточнени компетенции. Същинската организация и институционална рамка се създават с Договора от Отава(20 септ.1951г), който придава на съюза статута на юридическо лице.

⁴ Инициативата за ЕОО се съдържа в „Плана Плевен”(1950) и е на френския министър председател Рене Плевен, самият договор е подписан на 27 май 1952г., но точно френският парламент през 1954г. не го ратифицира, мотивирайки се с опасения за държавния суверенитет. Договорът за ЕОО предлага създаване на европейска армия, състояща се от 14 френски, 12 германски, 11 италиански и 3 дивизии от държавите от Бенелюкс. Чл. 38 от договора предвижда създаването на обща външна политика и Европейска политическа общност. (Савов,Е., Марин 2009: 285-286)

организация се присъединяват Италия и Федерална Република Германия(ФРГ).⁵ По своята същност ЗЕС е военно-политически съюз между европейските държави за решаване на проблеми свързани с отбраната и сигурността, който включва взаимни гаранции в случай на въоръжено нападение. Сключените договори и създадените международни организации изразяват желанието на западноевропейските държави, заедно да постигнат по-голяма сигурност по време на най-острата фаза на Студената война. Затова политическото сътрудничество изпреварва образуването на Европейската икономическа общност(ЕИО), а след нейното възникване създава възможности за контакти при затрудненията, които бележат първото разширение. Така например в периода 1957-1973г. ЗЕС е единствения форум за диалог между Великобритания и ЕИО.

Следващата инициатива за насърчаване на политическото сътрудничество съвпада с Берлинската криза от 1961г. и се съдържа в „**Плана Фуше**”. Наречена е така на името на френския политически деец Кристиан Фуше и в нея е отразена позицията на Франция за изграждане на *конфедеративна Европа*. Инициативата обаче предизвиква страхове от прекомерното засилване на френската позиция и другите държави я отхвърлят. (по-подробно вж: Николов 1998: 24) В този период европейското политическо сътрудничество(ЕПС) е затруднено и от противоречията между Франция и Великобритания относно същността на самата общност.⁶ Част от тези противоречия са преодолені след оттеглянето на генерал Дьо Гол и още на следващата година се активизира отново идеята за насърчаване на ЕПС. На **срещата в Хага** през декември 1969 г. са направени предложения за сътрудничество в областта на външната политика, известни като „Доклад Давиньон”, а самият доклад е приет на 27 октомври 1970г. в Люксембург.⁷ С неговото приемане завършва първия етап на формулиране на съюзническите ангажименти на страните членки на Европейските общности. През този етап те се изявяват при подписването на традиционни съюзни договори и се осъществяват чрез създадените на тяхна база международни организации. В договорите

⁵ На този етап вече е завършил процесът на обединяването на трите окупационни зони(френска, английска и американска) и е създадена Западна Германия(ФРГ) През 1990г. към ЗЕС се присъединяват Испания и Португалия, а през 1995г. и Гърция.

⁶Френският президент Дьо Гол се стреми към независима политика и ограничаване на намесата на САЩ в Европа, поради което изтегля Франция от военните структури на НАТО. Великобритания е силно обвързана с атлантическата връзка и това кара Франция да отхвърли молбата ѝ за членство в европейските общности през 1963 и 1967г.

⁷ Предложенията са подготвени от експерти, ръководени от директора на политическия департамент на Министерството на външните работи на Белгия Етиен Давиньон. Докладът е известен и като Люксембургски.

са постигнати конкретни договорености в сферата на отбраната и сигурността, но все още няма институционализиране на политическото сътрудничество. Именно тази насока в неговото развитие бавно започва да се обогатява след срещата в Хага.

С приемането на „Доклада Давиньон“ започват да се провеждат *редовни срещи* на министрите на външните работи на страните членки(най-малко два пъти годишно), създава се *постоянен Политически комитет* и се въвеждат т.нар. *европейски кореспонденти*, които са експерти от външните министерства на страните членки, натоварени със задачата да следят процесите на европейското политическо сътрудничество.⁸ Така, от началото на 70-те години на XX век, ЕСП започва да се изгражда без постоянни структури и под формата на неформално и поетапно взаимодействие между Министерствата на външните работи на страните членки на Европейските общности. Трябва да се изтъкне обаче, че на този ранен етап европейското политическо сътрудничество ясно се разграничава от структурите на интеграционните общности. Няма собствена организационна структура, нито учредителен договор и е само **инструмент за доброволна координация** между държавите в областта на външната политика. До 1986 г. продължава да се осъществява с приемането на доклади и се развива изцяло на междуправителствена основа. Самите европейски институции могат да вземат участие в политическото сътрудничество - Европейската комисия със съвещателно мнение, а Европейския парламент може да обсъжда външнополитически въпроси, без да приема правно задължителни решения. Това може да се възприеме като плах опит за баланс на междуправителствения и наднационалния подход, но все още в политическото сътрудничество държавите твърдо отстояват своя суверенитет.

Следващият доклад, който отчита и утвърждава развитието на ЕПС е приет на 23 юли 1973 г. Той е известен като **Копенхагенския доклад** и с него се *установява задължение* на държавите членки да се консултират по всички външнополитически въпроси.⁹ След приемането на доклада се *въвежда комуникационна мрежа* за преки

⁸ В доклада се анализират новите условия и ролята, която Европа трябва да играе в международната политика. Изтъкват се отговорностите и възможностите, които нарастват след първото разширяване. Заложено е че след двегодишен период, ще бъдат направени необходимите изводи за развитието на външнополитическото сътрудничество. (Davignon Report, Luxembourg 27 October 1970, dans Bulletin of the European Communities, November 1970, n 11, p.2-9)

⁹ Докладът се състои от две части, които дефинират външнополитическите механизми и формите за реализиране на политическото сътрудничество. Заявява се още един водещ принцип „Европа има нужда да утвърди своята позиция в света като реално съществуваща“(Second Report on European Political Cooperation on Foreign Policy Copenhagen, 23 July 1973, Part 1, dans Bulletin of the European Communities, p.2)

контакти между външните министерства. Тя е необходима поради постоянно увеличаващия се обем информация и много бързо доказва своята целесъобразност. С доклада от Копенхаген е приета *Декларация за европейската идентичност*, в която са определени главните насоки на външната политика по отношение на трети страни и отговорностите на Европа в международните отношения. Това е нов момент, който отразява осъзнаването на възможността страните членки на Европейските общности да увеличат своето влияние чрез общи външнополитически позиции. В доклада от Копенхаген, обаче изрично се подчертава, че ЕПС е дейност на междуправителствена основа, всички решения се вземат с единодушие и при зачитането на суверенитета на участващите държави. Запазва се и формата на взаимодействие – чрез срещи на външните министри, като до 1974г. по искане на Франция тези срещи стриктно се разграничават от заседанията на същите министри в рамките на Общността. Увеличава се обаче броя на срещите – най-малко четири пъти годишно, а в институционално отношение се предвижда организиране на сесии на Постоянния комитет. След 1974г. е взето решение, според което някои от въпросите на външната политика могат да се разглеждат и в рамките на Съвета на министрите на Общността. Постига се и съгласие за редовни срещи на висше политическо равнище под формата на *Европейски съвет*.¹⁰ Това не променя същността на европейското политическо сътрудничество и запазва междуправителствения подход в областта на външната политика, но насърчава общото дискутиране на външнополитическите въпроси.

Със следващия доклад „Тиндеманс“ от 1975г. се прави опит да се насърчи наднационалният подход в политическото сътрудничество. Предлага се да се премине от координация към *изработване на задължителна позиция* на участващите страни по всички основни направления на външната политика. Препоръчва да се въведе *механизмът на мнозинството* при вземане на външнополитически решения. (Генов, Г., Панушев 2000: 48) Това обаче е твърде голямо предизвикателство спрямо принципа на суверенитета и доклада не е приет. Въпреки това в него се „промъква“ разбирането за Европейски съюз и се очертава перспективата за бъдещето развитие на ЕПС.¹¹ В посока на много съдържано и постепенно обогатяване на наднационалния подход са

¹⁰ Европейският съвет не е уреден с Учредителните договори на Общността и неговите заседания имат неформален характер до приемането на ЕЕА през 1987 г.

¹¹ Въпреки, че докладът „Тиндеманс“ не е одобрен, насърчаването на наднационалния подход намира израз в проведените през юни 1979г. първи **преки избори** за Европейски парламент. (по-подробно вж: Николов 1997: 28) Освен това през юни 1980г. във Венеция, Европейският съвет одобрява 4 декларации: за Средния Изток, за Евро-арабския диалог, за Ливан и за Афганистан, които са конкретен израз на общата външна политика и нарасналата роля на държавите от ЕО.

препоръките и на следващия **Лондонски доклад**, от 13 октомври 1981г., който утвърждава практиката да се обсъждат въпросите на външната политика и *прибавя проблемите на сигурността*. В институционално отношение утвърждава Политическия комитет и експертния подход.¹² Следващата инициатива за реформи, която цели да се ускори политическото обединяване е провъзгласена на 4 ноември 1981г. от външните министри на Германия и Италия и е известна като „**Планът Геншер-Коломбо**”. Той е проект за допълване на Римските договори(1957), с който се предлага задълбочаване на обединителните процеси в политическата област и по-тясно *сливане на институционния механизъм на Общностите със системата на ЕПС*. Планът предвижда *сътрудничество в нови области* и най-вече по проблемите на сигурността, извън рамката на НАТО, както и *системата на тройката* в председателството на Съвета. (страната, която председателства, работи в тясна връзка с бившата и бъдещата страна председател). Планът Геншер-Коломбио не се приема, но неговите идеи намират развитие на **срещата в Щутгарт** на 19 юни 1983г., когато е приета „**Тържествена Декларация за Европейски съюз**”. В нея се обявява координирането на позициите на държавите по политическите и икономическите аспекти на сигурността. Това е ново измерение за политическото сътрудничество, но трябва да се подчертае, че то не включва военния аспект на сигурността. С декларацията се развиват и формалните измерения на ЕПС, като се предлага към Председателството да се сформира малък екип от представители на предишната, настоящата и следващата държава председател и се въвежда процедура при кризисни ситуации.¹³ Декларацията не правно обвързващ документ, но тя развива идеята за европейска идентичност в международните отношения и *засилва компонента на сигурността във външната политика*.

Разгледаните инициативи в сферата на политическото сътрудничество в периода 1973-1983г.(от Копенхаген до Щутгарт) показват натрупването на съюзническите ангажменти между страните членки на ЕО. Те са израз на насърченото и все по-ясно изразено разбиране, че е необходима съгласувана външна политика и обща позиция в международните отношения. В тази посока са предложенията, които се съдържат в

¹² В този доклад се очертават геополитическите измерения на политическото сътрудничество, прагматичния подход и гъвкавите решения. (Report on European Political Cooperation, London 13 October 1981, dans Bulletin of the European Communities)

¹³ Според нея в рамките на 48 часа може да се свика заседание по искане на три държави членки, Председателството или на отделни министри.(Solemn Declaration on European Union, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, N6/1983)

следващата инициатива – „**проектът Спинели**”. По същество това е проектодоговор за създаване на Европейски съюз, предложен от Алберто Спинели и приет от Европейския парламент на 14 февруари 1984г. Текстът на проектодоговора не прилича на международен договор, по-близо е до конституция и предлага *обединяване на интеграционните общности и политическото сътрудничество*, както и принципът на субсидиарността. Това показва, че се търси баланс между междуправителствения и наднационалния подход, чрез насърчение на интеграционния процес и в сферата на политическото сътрудничество. Именно това е голямо предизвикателство за суверенитета на държавите членки и проектодоговорът е одобрен само от италианския парламент, а правителствата и парламентите на другите страни дори не го обсъждат. Въпреки това все по-ясно се очертава необходимостта от реформи на институциите и в тази посока са предприети нови стъпки. През март 1985г. **комитетът „Додж”** предлага ревизия на Договора за ЕИО, с оглед включването в него на политическото сътрудничество.¹⁴ През юни същата година в Милано, Европейският съвет за първи път гласува с мнозинство и взема решение за свикване на Междуправителствена конференция за обсъждане на промени в Учредителните договори. Конференцията е проведена в Люксембург и там е представен проекта за Единния Европейски Акт(ЕЕА). Самият договор е подписан през февруари 1986г. и влиза в сила от 1 юли 1987г.¹⁵

С приемането на **Единния Европейски Акт (ЕЕА)** се създава *първото институционализиране* на европейското политическо сътрудничество под формата на Европейския съвет. Постигнато е и формализиране на ЕПС, като се уточняват механизмите и за първи път се създава *договорно правна основа за сътрудничество във външната политика*(чл.30 от ЕЕА, за разлика от практиката на политически решения, доклади и декларации). Същевременно, за да се разграничи от наднационалните институции на ЕО, политическото сътрудничество е регламентирано в дял III, по отношение на който не се прилагат общностните разпоредби. Това означава, че се запазва междуправителствения подход по отношение на външнополитическата дейност на държавите членки. Засилва се обаче разбирането, че външнополитическите проблеми са общ интерес на десетте държави и Общността се утвърждава като субект в

¹⁴ Комитетът Додж е създаден през 1984г. и е наречен така по името на своя председател, ирландецът Джеймс Додж

¹⁵ Подписването на ЕЕА се осъществява на 17 февруари в Люксембург и на 28 февруари в Хага. За да се приеме ЕЕА е необходима промяна на Конституцията на Ирландия, защото нейния Конституционен съд постановява, че разпоредбите относно европейското сътрудничество в областта на външната политика противоречат на основния закон на страната. Конституционната промяна е одобрена с референдум, проведен на 26 май 1987г. (по-подробно вж: Белова 2008: 172)

международните отношения. Държавите членки *се задължават да се консултират* по всички външнополитически въпроси, за да могат да изработват и прилагат единни позиции. (Савов, Марин 2009: 298-301) С направените промени ЕЕА постига обединяване на два инструмента – изменението на Учредителните договори и правно регламентирано споразумение за Европейска външна политика, което по същество е паралелизиране на двата подхода, затова е „единен“. След него, перспективата за развитие на ЕПС логично е обвързана с изграждането на Европейския съюз.

Съюзническите ангажименти като обща външна политика

Договорът от Маастрихт (ДЕС), подписан на 7 февруари 1992г., учредява Европейския съюз (ЕС) и преобразува Европейското политическо сътрудничество(ЕПС) в **Обща външна политика и политика за сигурност (ОВППС)**¹⁶ Това е значима институционална промяна на политическото взаимодействие, което става втория стълб на ЕС и е правно регламентирано в дял V, от J.1 до J.11 на договора. С този самостоятелен раздел от 12 члена за първи път *юридически е уредено осъществяването на общата външна политика и политиката за сигурност*. Запазена е и възможността за изразяване на самостоятелна позиция или конструктивно въздържане, която се използва от Дания и Великобритания, когато считат, че е засегнат техният суверенитет. Така в ДЕС има ясно разпределение на компетенциите и правомощията между двете нива(общност и национални държави), което намира израз в *принципа на субсидиарност*. С новия договор се променя характерът на съюзническите ангажименти и те вече не се реализират под формата на обмен на информация и взаимни консултации, а като изработване на **„обща външнополитическа позиция“** на междуправителствена основа и осъществяването на **„обща действа“**.¹⁷ За да станат реалност в ДЕС е предвидено *задължение за въздържане* от определени действия на държавите членки, които са в противоречие с интересите на Европейския съюз. Юридически е регламентирано и *задължение за информиране и консултиране* на държавите по всеки въпрос от външната политика,

¹⁶ Договорът от Маастрихт (ДЕС) влиза в сила през ноември 1993г. защото неговата ратификация е забавена от Дания и Германия. Проведеният референдум в Дания е с негативен вот, а в Германия ДЕС предизвиква сериозни дискусии и у ратифициран след решение на Федералния Конституционен съд.

¹⁷ Като понятия „общите позиции“ и „общите действия“ са точно определени и прецизно правно регламентираны в ДЕС. В първите години след приемането на ДЕС се извършват в наблюдение на избори в Русия и Южна Африка, подготовка и участие в Пакта за стабилност в Югоизточна Европа, контрол върху износа на стоки и технологии с двойно предназначение и др. (по-подробно вж: Савов, Марин 2009: 306-310)

който засяга общите интереси. Правно е закрепена и координацията между действията на държавите членки в международните организации. Тези промени поставят съюзническите ангажименти на нова основа. Те стават правно регламентирани, много по-интензивни и отразяват новата същност на интеграционната общност.

В договора от Маастрихт се обогатяват и измеренията на политическото сътрудничество, като за първи път се създава нормативна база за осъществяване на **Обща отбранителна политика**. В тази връзка ДЕС предвижда „двойна роля” на ЗЕС – от една страна да бъде военен инструмент на ЕС за изпълнение на хуманитарни мисии, мироопазване и управление на криза и от друга да олицетворява европейската опора на НАТО.¹⁸ Важно е да се изтъкне, че регламентирането в сферата на отбраната е извършено много предпазливо и изрично е потвърдена северноатлантическата връзка. Въпреки това формирането на отбранителния компонент на ОВППС рязко увеличава нейната ефективност и позволява на ЕС да осъществява стратегическа външна политика на най-високо ниво и да бъде фактор в международните отношения. След подписването и ратификацията на договора от Маастрихт източноевропейските държави са готови доброволно да отдадат част от своя суверенитет, за да станат членки на Европейския съюз. Същите тези държави, които след разпадането на Източния блок се стремят към независима външна политика, осъзнават много бързо, че националното ниво не предоставя големи възможности за активност в международните отношения, особено за малките и дори за средните държави. Те се ориентират към интеграция в Европейския съюз и НАТО, защото двете регионални организации създават по-високо ниво и значими възможности за външна политика. Това обаче отново поставя въпроса за ролята на националната държава и суверенитета, макар и в по-различен контекст, защото самите интеграционни общности се развиват с дилемата между наднационалния и междуправителствения подход. Първоначално за страните от Централна и Източна Европа тази дилема не е съществена, защото за тях е по-важно да приключат успешно процеса на присъединяване. Освен това интеграцията е много желана, защото има и вътрешнополитическо измерение – ускорява демократизирането на обществата в преход. В държавите членки на ЕС позициите са по разнопосочни. Вече беше изтъкната съдържаността на Дания и Германия от задълбчаване на интеграцията в политическата сфера и затрудненията при ратификацията на ДЕС. Във Франция, по време на дебата

¹⁸ Това развитие на ЗЕС е регламентирано с **Петерсбергската декларация** от 19 юни 1992г., която е подписана много скоро след ДЕС. (близо до Бон в резиденцията Петерсберг)

около ратификацията на Договора от Маастрихт, се прокрадва крайният възглед, че дори евентуален референдум не би могъл да постави под съмнение националния суверенитет, тъй като той принадлежи не само на едно поколение. В отговор Конституционният съвет разграничава *трансфера на суверенитета*, възприеман като противоречащ на френската конституция и налагащ нейната промяна, от *ограничения на суверенитета*, които са позволени.¹⁹ Критерият за разграничаване е доколко самите разпоредби на Договора от Маастрихт нарушават съществени условия за упражняването на суверенитета. Независимо от тълкуването на Конституционния съвет Франция не се отказва да ратифицира Договора за Европейския съюз, а променя своята конституция.

Въпреки, че Договорът от Маастрихт създава възможности за значима промяна в интеграцията на политическата сфера и засилено взаимодействие във външната политика, няколко години след неговото приемане се налага ревизия точно на това измерение, поради незадоволителните резултати. Нови и значими промени в ОВППС са направени в **Договора от Амстердам**, който е подписан на 10 ноември 1997 г. и влиза в сила на 1 май 1999г. Най-важната промяна е в институционално отношение, защото се *увеличава приложението на гласуването с квалифицирано мнозинство* и това допринася за повече гъвкавост на ОВППС. Освен това с договора от Амстердам (ДА) *се разширяват областите на сътрудничество и се създава механизмът на засилено сътрудничество*. (по-подробно вж: Савов, Марин 2009: 318-319) Увеличава се и количествено правната уредба на ОВППС (разпоредбите стават 18), с което вече юридически се закрепва цялостна концепция за общата външна политика и политиката за сигурност. С ДА се въвеждат нови съвместни политически инициативи на базата на междуправителствените механизми, определени като **“обща стратегия”**. По своята същност те представляват споразумения между страните, които се материализират в приет от тях документ. Също така съдържат принципните положения и насоки за прилагане на ОВППС. Общите стратегии са важни, защото от тях произтича нуждата от координирани действия между страните членки.²⁰ Те трябва да бъдат приемани от

¹⁹ Изследователите на европейската интеграция са склонни да приемат, че държавата може да прехвърля упражняването на част от своя суверенитет на други субекти. Въпреки това се забелязва упоритото избягване на термина „прехвърляне на суверенитет“ (transfer of sovereignty). Във Великобритания например се предпочита становището, че при европейската интеграция е налице обединяване (pooling of sovereignty), а не прехвърляне на суверенитет. (Allum 1995: 479)

²⁰ Преди приемането на дадена стратегия тя трябва да бъде подложена на дискусии, които отразяват позициите на държавите и посредством общи действия да се постигне нейното прилагане. Първата

Европейския съвет с единодушие, а се гласуват с квалифицирано мнозинство, за да може да се провежда ефективна и последователна външна политика.²¹ С ДА се въвежда и поста **Върховен представител** по въпросите на външната политика и сигурността, за да се увеличи нейната ефективност.²² Тези промени показват, че договорът от Амстердам предизвиква значимо динамизиране на интеграционния процес, но трябва да се отбележи, че се запазва паралелното действие на двата подхода при изграждането на Европейския съюз. Наднационалният се извява във формулирането на ясни общо демократични принципи, на които се основава ЕС и въвеждането на санкции спрямо държавите членки, които ги нарушават с квалифицирано мнозинство. Междуправителственият прозира в решението на някои държави (Великобритания, Ирландия, Дания) да се даде право на неучастие по отделни въпроси, които представляват засилена форма на сътрудничество, като Шенген.

Европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО) е най-новата форма на политическо взаимодействие, която задълбочава съюзническите ангажименти и тя е регламентирана в чл.17 на Амстердамския договор. Според него се утвърждава тенденцията за взаимно *сближаване на ОВППС и ЗЕС* и се говори за постепенно определяне на обща отбранителна политика, което би могло да доведе до Обща Отбрана, ако Европейският съвет вземе такова решение. Така, въпреки позицията на Великобритания за автономия на ЗЕС и ЕС, в ДА се създава *правна основа за обща отбранителна политика*, която вече зависи само от практическите стъпки на държавите. (Белова 2008:174) Тя обаче се развива много бавно, защото е сфера, която в най-голяма степен засяга суверенитета и освен това държавите членки на ЕС имат различен статут и виждания за системата на сигурност.²³ Реално ЕПСО започва да се изгражда с интеграцията на ЗЕС в Европейския съюз, която става възможна след промяната на позицията на Великобритания и приемането на **Декларацията от Сен**

стратегия е по отношение на Русия(1999), втората е свързана с Украйна(1999), а третата е насочена към Средиземноморския регион(2000).(Савов, Е., Марин 2009: 319)

²¹ Това означава, че **въздържането от гласуване**, вече не се приема като пречка за вземане на решения.

²² Върховният представител може да води преговори с трети страни от името на ЕС и по поръчение на председателстваща държава. За първи върховен представител през октомври 1999г. е избран Хавиер Солана, който заменя Ж.Кутилейро на поста Генерален секретар на ЗЕС и така се демонстрира тясната връзка между двете организации. (по-подробно вж: Савов, Е., Марин 2009: 327-328; Белова 2008: 174)

²³ Една част от държавите(най-вече Великобритания и Холандия) са членки на НАТО и на ЕС и залагат на атлантическата връзка в сферата на сигурността, други(представени от Германия и Франция) подкрепят идеята за самостоятелна отбрана, трети са членки на ОССЕ, а четвърти като Австрия, Швеция Финландия и Ирландия дълго време имат статут на постоянен неутралитет и се стремят да го запазят и като членки на ЕС..

Мало (декември 1998).²⁴ Насърчение дава и позицията на НАТО, в подкрепа на самостоятелните действия на ЕС, в случаите, в които Северноатлантическият съюз не е задействан. На **срещата в Кьолн** (юни 1999) Европейският съвет взема решения, които откриват етапа на практическото преминаване на ЗЕС към ЕПСО и изграждането на институционална структура за стратегическо планиране, самостоятелни действия и собствени въоръжени сили на Европейския съюз.²⁵ Въпреки тези решения процесът на създаване на европейска отбранителна идентичност не напредва особено, защото ЕС не разполага със средства за прилагането ѝ. Не се постига ефективно приложение и на възможностите на ЕС в управлението на конфликти, които са заложи в Петербургските задачи. (по-подробно вж: Иванова, 1998, 64)

Допълнителен импулс в изграждането на ОВППС и ЕПСО дава **Договорът от Ница**, който е подписан на 26 февруари 2001 и влиза в сила от 1 март 2003г. С новия договор се цели *адаптирането на ЕС в международната политика*, като се отчитат новите реалности и нарасналото му значение (с него е реализирано най-мощното разширение на ЕС). Тези реалности налагат по-голяма гъвкавост и повече ефективност, затова се въвежда *възможност за избор с квалифицирано мнозинство* на специалните пратеници на ЕС по въпросите на ОВППС и ЕПСО. Регламентират се прецизно процедурите в случай, че някоя държава членка не е съгласна с предложената кандидатура. За се вземе под внимание нейната позиция е фиксирано единодушието като начин за вземане на решение. В същото време решенията за обща позиция или общо действие се вземат с квалифицирано мнозинство от Съвета на министрите. (Семов, А., Захаријева, Ю., 2005: 140-146) Това гъвкаво прецизиране на процедурите, отново показва деликатното равновесие между суверенитета и общата външна политика. В договора от Ница се *утвърждават промени в посока на „засиленото сътрудничество“* между държавите членки на ЕС, при изпълнение на съвместни действия или общи позиции. С тези промени се цели да се установят по-тесни отношения между различните групи държави(не всички участват в засиленото сътрудничество) и същевременно по ефективно да се реализира политиката на ЕС. Подчертава се обаче, че общите позиции и действия не трябва да имат военни или

²⁴ В нея английският премиер Тони Блеар и френският президент Жак Ширак провъзгласяват своето съгласие, че ЕС трябва да има самостоятелна отбрана, като използва въоръжените сили на ЗЕС.

²⁵ Те включват създаване на европейски сили за бързо реагиране до 2003г. от 50-60 000, които да участват в хуманитарни и миротворчески мисии и Европейски полицейски корпус. Конкретните стъпки в тази насока са осъществени на поредица от срещи на Европейския съвет в Хелзинки, Фейра, Ница и Лаакен. Окончателното преминаване на ЗЕС към ЕС е уредено с **Декларацията от Марсилия** от ноември 2001г. (по-подробно вж: Белова 2008:175-176)

отбранителни измерения, което показва, че компонентът отбранителна политика все още приоритетно се реализира чрез НАТО. В рамките на ЕПСО бавно се обогатяват някои от неговите измерения и се търси съвместяване на ангажиментите на двете регионални организации при управление на конфликти. За тази цел се въвеждат *нови правни положения в ЕПСО*, които засягат нейното институционализиране чрез **Комитет по политиката и сигурността** и най-вече положението на ЗЕС в европейската архитектура за сигурност. Допълненията са свързани с отмяна на разпоредбите от ДЕС, след като ЗЕС се влива в ЕС и са насочени към определяне на ролята и влиянието на НАТО в европейската сигурност. (по-подробно вж: Савов, Е., Марин 2009: 329-330) В тази насока още през 2003г. е възприет **механизмът „Берлин плюс“**, който дава достъп на ЕС до ресурсите на НАТО, а през 2004г. е създадена **Европейска агенция по отбрана**, със седалище в Брюксел, оглавявана от Х.Солана.

Мерките за разширяването и повишаване на ефективността на ЕС в международните отношения намират значим израз в създаването на **Европейска стратегия за сигурност**. Тя е изработена под ръководството на Х.Солана и е приета като официална доктрина на ЕС през декември 2003г. В нея се определят глобалните заплахи, утвърждава се „всеобхватния подход“ като предпочитан от европейските страни, прокламира се взаимодействието между съществуващите международни организации като алтернативен подход на неформалните „коалиции на желаещи“. Според новата стратегия, Европа трябва да стане „по-активна, по-последователна и по-компетентна“ в сферата на сигурността“. (по-подробно вж: Белова 2008: 179-184) Документът подчертава и ангажирането на ЕС в съседните райони – Западните Балкани, Средиземноморието, Черноморско-каспийската зона, предимно чрез превенция на кризисните ситуации. Нарасналото значение на ЕС като субект в международните отношения намира израз и в работата на **Конвента**, който в периода 2004-2006г. се опитва да изработи Европейска конституция. По отношение на ОВППС Конвентът взема решение за *създаване на Дипломатическа служба*, която да е на разположение на *Министър на външните работи на ЕС*. Не се постига съгласие обаче за създаване на *общи дипломатически мисии* (идеята е от 1990г), защото се възприема като драстично посегателство върху суверенитета. Желанието да се запази ролята на националните държави се изяснява и по време на референдумите във Франция и Холандия, които отхвърлят ратификацията на Конституционния договор.

През октомври 2007г. европейската политика се насочва към изработването на **Лисабонския договор**. С него на дневен ред отново излиза въпроса за балансиране на интересите на общността и държавите членки. Самият Лисабонският договор е подписан през декември 2007 г. и в сравнение с Конституционния договор, в него се наблюдава още по-прецизно прилагане на принципа на субсидиарността. Чрез него се търси нов баланс на интересите на националното и наднационалното равнище и „прозира“ опитът да се овладеят темповете на федерализацията на ЕС. Затова е премахнат текста за флага, химна и единната парична единица. В новия договор не е отхвърлено решението на Конвента за създаване на Дипломатическа служба, която да е на разположение на Европейският министър на външните работи, но той вече се нарича **Върховен представител по общата външна политика и политиката за сигурност**.²⁶ Това е още едно нюансиране на идеята за изграждане на по-силно взаимодействие във външната политика, което показва сдържаност, но всъщност промяната е в наименованието, а не в съдържанието на този пост. Като правна фигура Върховният представител е познат още от Договора в Амстердам, но в Лисабонския има промени в две посоки. Първата е, че е част от състава на Европейската комисия и е неин заместник председател. Второ чрез него се съчетават правомощия в наднационалната сфера (ЕК) с външната политика (ОВППС), където се прилага междуправителствения подход, освен това тези правомощия са много широки.²⁷ Целта на промените е да се засилят функциите и влиянието на този пост, което да доведе до съгласувани и реални действия в общата външна политика на ЕС.

В Лисабонския договор се увеличават измеренията, в които държавите си взаимодействат и се създава *нова правна уредба, която да подобри фактическото приложение на ОВППС*. В нея са очертани принципите на които се опира **„външната дейност“** на ЕС. Терминът „външна дейност“ е нов и с него се цели ЕС да се представи като монолитен блок и влиятелен външнополитически партньор. В тази посока принципна промяна е чл.46, който *дефинира правосубектността на ЕС*.²⁸ Също така в

²⁶ До ратификацията на договора от Лисабон длъжността продължава да се изпълнява от Хавиер Солана, който е и постоянен представител на обособения Съвет по външните отношения и едновременно е зам. председател на Европейската комисия.

²⁷ В Лисабонския договор се очертава и правно се регламентира обема на представителната власт на Върховния представител – той представя ЕС в международните организации, води диалога с трети страни, които не са членки на ЕС

²⁸ Този въпрос не е изяснен категорично поради спецификата на ЕС, който притежава прехвърления суверенитет от държавите членки, но е различен от международна организация и другите субекти в международните отношения. Неговата правосубектност е единна, но само в сферите, в които държавите членки изрично са предоставили своята компетентност на ЕС. Въпросът за измеренията, в които се

договора са дефинирани три направления на външнополитическо взаимодействие между страните членки – външна дейност, ОВППС и ЕПСО и промените засягат най-вече първото и третото. Компетентностите в областта на ОВППС пък са разпределени в двата договора и изрично се подчертава, че в тази сфера не се предоставят нови правомощия на Комисията или Европейския парламент.²⁹ ЕПСО е трансформирана в **Обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО)**, така отбранителният компонент е формулиран като обща политика и се разглежда като неразделна част от външната политика и политиката за сигурност. Тази промяна трябва да се разбира като нарастваща възможност за формиране на европейски въоръжени сили. Освен това в договора е разширен кръга на Петерсбергските мисии.³⁰

С Лисабонския договор се въвеждат *нови механизми и правни фигури*, свързани с външната политика на Съюза. Една от тях е постоянен **Председател на Европейския съвет**, пост който придава по-голяма тежест на ЕС, засилва и изяснява външното представителство.³¹ Създава се и **Европейска служба за външна политика**, чрез която се придава по-систематизиран и координиран характер на ОВППС. Тя работи в сътрудничество с дипломатическите служби на държавите членки и подпомага Върховния представител при осъществяване на неговите пълномощия. В Договора за функциониране на ЕС е уредена **клаузата за солидарност**, която дава възможност за общо действие от страна на държавите членки, когато са изправени пред терористично нападение или природно бедствие. Според клаузата на солидарността държавите членки следва да оказват незабавна помощ в случай на въоръжено нападение на страна членка на ЕС. Тази клауза обаче е трудна за изпълнение, тъй като липсват европейски въоръжени сили.

Важно е да се изтъкне обаче, че новият баланс между интересите на държавите членки и общността се моделира деликатно и почти „невидимо“, защото в изграждането на Обединена Европа има постоянно приплъзване на междуправителствения и наднационалния подход. Акцентите гъвкаво се променят и

простира правосубектността на ЕС е изяснен в специална Декларация, като приложение към Лисабонския договор.

²⁹ Самият Лисабонски договор се състои от два договора – Договор за ЕС(ДЕС) и Договор за функционирането на Европейския съюз. Разпоредбите на предишния втори стълб(ОВППС) са в ДЕС, а общностните елементи са в Договора за функциониране на ЕС. (Justaert, A., Nasra, S 2008: 6)

³⁰ Първото разширяване и допълване на Петерсбергските мисии се осъществява през 2004г., когато е представена Приоритетната цел за периода 2004-2010. (по-подробно вж: Савов, Марин, Н 2009: 344)

³¹ Той има мандат от 2 години и половина, с възможност за удължаване само веднъж. С това се създава по-голяма устойчивост във външната политика на ЕС, а с мандата се допълва сегашната практика на Председателството, което се сменя на ротационен принцип на 6 месеца.

така се гради компромиса между съюзниците. За да се „успокоят“ страховете от настъпателната федерализация, в договора Лисабон изобщо не се предлага идеята, която между впрочем е отхвърлена и от Конвента, за създаване на общи дипломатически мисии. Това показва, че все още ревниво се пази периметъра на националната държава. През 2008 г. в условията на икономическата криза той дори е разширен, но трябва да се направи уговорка, че това има най-вече вътрешнополитически измерения. В международните отношения е много по-трудно да се изяви нова и нарастваща значимост на националната държава, защото регионалните организации запазват своята висока легитимност. Процесът на разширяване на водещи регионални общности като ЕС само е забавен и усилията са пренасочени временно към „усвояването“ на новите страни членки и изграждането на едно многопластово и усложнено взаимодействие, поради нарасналия брой на държавите. Дори в рамките на Европейският съюз все повече се осъзнава необходимостта от заявяване и провеждане на обща външна политика, защото само така регионалната организация може да утвърди своята позиция и да стане значим фактор в съвременните международни отношения.³² Въпреки това в процеса на ратификация на Лисабонския договор се активизират позициите на евроскептиците. Те се изявяват в дебатите, предизвикани от специфичните позиции на Ирландия, Полша, Чехия и Великобритания.³³

Като обобщение може да се подчертае, че в първото десетилетие на XXI в европейската политика и международните отношения съществуват *две паралелни тенденции* – от една страна е актуализираната национална идея и стремежът към независимост, с които нараства ролята на националната държава като субект във външнополитическата дейност, а от друга е засиленото интегриране на държавите в наднационални общности, което намалява значението на националната държава. На пръв поглед двете тенденции изглеждат като абсолютно противоположни и взаимно изключващи се. Всъщност не е така и е напълно възможно международна среда в постбиполярния свят да се формира, чрез външнополитическо поведение на държавите, в което има и независимост, и взаимодействие. Това по същество е проблем, който има многопосочни измерения. От една страна те са насочени към изясняване на същността и динамиката на процесите на глобализацията, като водеща тенденция в съвременните

³² В края на първото десетилетие на XXI век се очертават външнополитическите затруднения на ЕС при изработването на обща европейска политика по отношение на Русия, обща енергийна политика и отключване на процеса на разширяване на ЕС.

³³ Четирите държави забавят ратификацията на Лисабонския договор и успяват да постигнат определени отстъпки по конкретни проблеми.

международни отношения. От друга, както вече бе изтъкнато, дилемата повече суверенитет или по-задълбочена интеграция е централен проблем при функционирането на самите регионални общности, като Европейския съюз. Тази дилема засяга пряко външнополитическата дейност на държавите в постбиполярния свят, новите принципи и подходи в международните отношения. Оказва се, че дори за най-развитите и силни държави е важно да намерят баланса между самостоятелната инициатива и взаимодействието във своята външна политика. За Европейския съюз общата външна политика е необходимост, за да може да се превърне във значим фактор в световната политика.

Литература:

- **Белова, Г.**, (2008) *Европейска интеграция*, София, Сиела
- **Генов, Г.**, Панушев, Е., (2000) *Европейско политическо сътрудничество*, София, АЛБАТРОС
- **Захариева, Ю.**, (2000) *Европейският съюз-амбиции и реалности*, в Европейска интеграция и медии, София, Издателска поредица на проект Темпус, кн.2, 37-42
- **Иванова, Р.**, *Европейският съюз след Договора от Амстердам*, сп. Съвременно право, бр.2, 1998, София, "Сиби"
- **Николов, К.**, (1998) *Докладът Тиндеманс – виждане за Европейски съюз*, в Основното за Европейския съюз, София, Университетско издателство "Св. Климент Охридски"
- **Николов, К.**, (1998) *Планът Фуше и идеята на генерал Дьо Гол за "Съюз на държавите"*, в Основното за Европейския съюз, София, Университетско издателство "Св. Климент Охридски"
- **Попчев, П.**, (2006) *Европейският съюз: принос към глобалната сигурност и стабилност*, София
- **Савов,Е., Марин, Н.**, (2009) *Право на Европейския съюз с отчитане на Договора от Лисабон*, Благоевград, Университетско издателство
- **Учредителните договори на ЕО и ЕС от Рим до Маастрихт. Ревизиите от Амстердам и Ница**, (2005) ред. Семов, А., Захариева, Ю., София, Университетско издателство "Св. Климент Охридски" и Институт по европейско право
- **Allum, P.** (1995) *State and Society in Western Europe*, London: Polity Pres
- **Davignon Report**, (Luxembourg 27 October 1970), Bulletin of the European Communities, November 1970, n. 11
- **Justaert, A., Nasra, S.**, (2008) *EU Foreign Policy: Exploring the integrative potential of the Lisbon Treaty*, July, Working Paper 32
- **Leben, Ch.** *A Federation of Nation States or a Federal State?*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f301EN-03.html>
- **Patten, C.** (2000) *Sovereignty and Democracy in the European Union*, Server Europe Speech/00/402
- **Report on European Political Cooperation**, (London 13 October 1981), Bulletin of the European Communities
- **Second Report on European Political Cooperation on Foreign Policy**, (Copenhagen, 23 July 1973), Part 1, Bulletin of the European Communities
- **Solemn Declaration on European Union**, Bulletin of the European Communities, N6/1983