

**Тринадесети годишен конкурс за  
присъждане на награда  
„Д-р Илко Ескенази “**

**Тема:**

**Правни проблеми в политиката на отбрана в  
Европейския съюз**

**Разработила :  
Сибел Сунай Хасан**

Университет: СУ „Св. Климент Охридски“

Специалност: Право

Курс: II

## **Съдържание :**

<b>I.Историческа еволюция на идеята за обща европейска отбрана.....</b>	<b>4</b>
• Западноевропейски съюз.....	4
• Необходимост от механизми за трайно установяване на мир в Европа. Създаване на Европейските общности (ЕО). Опит за създаване на Европейска отбранителна общност (ЕОО).....	5
<b>II.Необходимост от обща политика за сигурност и отбрана.....</b>	<b>7</b>
<b>III. Обща политика за сигурност и отбрана.....</b>	<b>9</b>
• Съвременна уредба на въпросите свързани с отбраната и сигурността.....	11
• Договорът от Лисабон и измененията, които внася.....	14
(1) Върховният представител на Съюза по въпросите на външната политика и политиката на сигурност.....	17
(2) Съдът на ЕС.....	18
(3) Обвързваща сила на нормите.....	18
<b>IV. Обществени поръчки в областта на отбраната.....</b>	<b>19</b>
<b>V. Сътрудничество с НАТО.....</b>	<b>20</b>
<b>VI. Бялата книга на Жан Клод Юнкер.....</b>	<b>22</b>
<b>VII.Заклучение .....</b>	<b>23</b>

## **Използвани съкращения:**

ДЕС – Договор за Европейския съюз

ДЕИО- Договор за Европейска икономическа общност

ДЕОАЕ- Договор за Европейска общност за атомна енергия

ДФЕС- Договор за функциониране на Европейския съюз

ЕАО- Европейска агенция по отбраната

ЕО- Европейска общност

ЕОВС-Европейска общност за въглища и стомана

ЕОО- Европейска отбранителна общност

ЗЕС- Западноевропейски съюз

ОВППС- Обща външна политика и политика на сигурност

ООН- Организация на обединените нации

ОПСО- Обща политика за сигурност и отбрана

ФРГ-Федерална Република Германия

# Историческа еволюция на идеята за обща европейска отбрана

## ● Западноевропейски съюз

След двете световни войни Европа е място на несигурност и разруха, отнети са милиони човешки животи, причинени са щети за милиарди долари. Все по-отчетливо се осъзнава нуждата от механизми, които да предотвратят подобни пагубни събития в бъдеще. Това води до стихийно създаване на международни организации, които да предотвратят евентуални бъдещи конфликти.

И докато кръвта по бойните полета все още не е изсъхнала, а спомена за събитията е още жив, се появява нова разделителна линия, този път между Изтока и Запада. Едва година след края на Втората световна война, по време на посещение в Уестминстърския колеж във Фултън, Уинстън Чърчил произнася знаменитата си реч, в която недвусмислено заявява, че *„От Счечин на Балтика до Триест на Адриатика, желязна завеса пада над Европа. Зад тази линия се намират столиците на старите държави от Централна и Източна Европа. Варшава, Берлин, Прага, Виена, Будапеща, Белград, Букурещ и София, всички тези градове и населението в техните държави се намират в това, което определям като Съветската сфера и всички те под една или друга форма, са субект не само на съветско влияние, но също на нарастващи мерки на контрол от страна на Москва...Комунистическите партии, които бяха много малки във всички тези източноевропейски страни, бяха издигнати на власт отвъд тяхното реално влияние и навсякъде се опитват да установят тоталитарен контрол.“*<sup>1</sup>

В тази усложнена и несигурна международна обстановка през 1947 се сключва Дюнкеркския пакт, между Франция и Великобритания, за взаимопомощ в случай на нападение от Германия. През 1948 към договора се включват също Белгия, Холандия и Люксембург, по този начин се създава Западноевропейския съюз, като вече се предвижда защита не само срещу нападение от страна на Германия, но и на СССР. Следваща стъпка в развитието на тази организация се прави на 23.10.1954, с подписването на Парижкото споразумение, с което към организацията се присъединяват Италия и Германия.

---

<sup>1</sup> Winston Churchill's speech, <http://www.historyguide.org/europe/churchill.html>

По своята същност ЗЕС е политическа организация в областта на отбраната, която обаче не разполага със собствени военни сили и не може да предприема ефективни военни действия.

Западноевропейският съюз за първи път създава рамката за развитие на европейската отбранителна политика. Постепенно функциите му се прехвърлят към ЕС, като трансфера започва през 1997, когато „петербургските задачи“ се инкорпорират в договора от Амстердам. През 2000г. ЗЕС се съгласява да прехвърли своя капацитет и задачи на ЕС, като те се включват в Общата политика за сигурност и отбрана на . Този процес приключва през 2011, когато и ЗЕС прекратява съществуването си.

### **• Необходимост от механизми за трайно установяване на мир в Европа. Създаване на Европейските общности (ЕО). Опит за създаване на Европейска отбранителна общност (ЕОО)**

Следваща стъпка, целяща осигуряване траен мир на континента е създаването на Европейската общност за въглища и стомана. Декларацията оповестена от Робер Шуман и създадена от Жан Моне очертава причината за избухването на Втората световна война „Обединението на Европа не бе постигнато, в резултат ни сполетя война“<sup>2</sup>. Моне говори за единна Европа, не е случайно, че на този етап не изброява имена на отделни суверенни европейски държави, а говори за Европа като едно цяло. Визираната от него обединена Европа, може да се създаде чрез интеграция и то не в каква да е област, а именно в областта на въглищата и стоманата, а впоследствие, след подписване на Римските договори, в областта на икономиката като цяло.

Но защо, за да опазят мира и сигурността в Европа Моне и Шуман не се спират на интеграция в отбранителния сектор, а изборът им е именно в икономическия сектор ? Отговорът се крие в самата декларация, съвместното производство ще направи войната „не само невъзможна, но и немислима“, защото обединението на икономиките е гаранция между държавите участващи в обединението няма да има военен конфликт, защото да нападнеш държава, с която имате общи икономически интереси е равносилно на това да нападнеш сам себе си.

Нещо повече Моне не вярва, че методът на интеграцията би бил успешен в сферата на отбраната. Според него това е една твърде деликатна тема, която трудно би се

---

<sup>2</sup> Декларация на Робер Шуман [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_bg](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_bg)

поддала на общностна уредба. Толкова скоро след войната държавите не са склонни да прехвърлят правомощия на наднационален орган, по подобие на Върховния орган на ЕОВС.

Опасенията на Моне, че методът на интеграцията няма да проработи в областта на отбраната се потвърждават напълно. Поради успеха на ЕОВС, държавите решават на направят следващата крачка, създавайки Европейски отбранителна общност (ЕОО). Създаването ѝ е иницирано по идея на тогавашния френски премиер Рене Плевен, като резултат от усложнената международна обстановка: Северна Корея напада Южна Корея, позициите на Сталин се засилват все повече, същевременно САЩ настоява ФРГ да вземе участие в усилията на западноевропейските държави за осигуряване на отбраната в рамките на НАТО, което допринася за задействането на процеса по създаване на обща отбрана. На 27.05.1952 се подписва договора за създаването на ЕОО от шестте държави членки на ЕОВС (Германия, Франция, Италия, Люксембург, Холандия, Белгия). Не така безпроблемно притича обаче ратификацията на договора. Макар планът за създаване на отбранителната общност да е плод на френска идея, именно ратификацията на договора във Франция среща сериозни затруднения. Като причина за въздържането от ратификацията се посоча, че създаването на обща армия засяга дълбоко държавния суверенитет. На 30.08.1954 френски парламент отхвърля договора, с което става печално ясно, че Европа все още не е готова за изграждане на обща отбранителна политика.

След провала на проекта на ЕОО, държавите членки се отказват от опити за пряка политическа интеграция и залагат на икономическите ѝ аспекти. В резултат от това се стига до подписването на Договора за европейска икономическа общност и Договора за европейска общност за атомна енергия, но към създаване на обща отбранителна политика не се пристъпва.

Опит на задълбочаване на интеграцията и разширяване на нейния обхват, чрез включване на нови области се прави в договора от Маастрихт от 1992г. Още през 1990 немски канцлер Хелмут Кол и френският президент Франсоа Митеран изказват желание за задълбочаване на интеграцията. През същата година Европейския съвет обявява свикването на две междуправителствени организации – едната свързана с икономическата интеграция, а втората с уредбата на политически въпроси. И докато преговорите по икономическите въпроси се развиват сравнително бързо и безпроблемно, то в областта на политика се появяват значителни трудности. Отчетливо се открояват два лагера на тези държави, които желаят интеграция в

областта на външната и вътрешната политика, правосъдието и сигурността- Белгия, Холандия, Германия- и на тези, които са против това- Франция, Великобритания, Испания. Втората група държави отстояват позицията, че изброените политики не бива да се комюнитаризират, а да се развиват на междуправителствено ниво.

В крайна сметка поради необходимостта от единодушие<sup>3</sup> при вземане на решение се създава Европейският съюз, основаващ се на формата на трите стълба, като първият стълб включва сферите на същинска интеграция, вторият на външната политика и политиката на сигурност, а третият се базира на вътрешната политика и правосъдието. Като изрично се предвижда, че европейската политика в областта на отбраната се базира на Западноевропейския съюз.

До влизането в силата на договора от Лисабон, вторият стълб и третият се уреждат на междуправителствено ниво, а едва след 2009 се вливат в общата интеграционна политика. Но дори и сега почти осем години след влизането му в сила, все още не може да се каже, че материята на сигурността и отбраната се урежда изцяло на наднационално ниво, все още съществуват редица въпросителни по отношение на цялостната политическа и правната уредба в тази сфера.

## **Необходимост от Обща политика за сигурност и отбрана**

Дълго време отбраната е тема табу в европейските общности заради провала на ЕОО и фокусът е насочен към изпитаната вече област на икономиката, която е основният катализатор на европейската интеграция. За пръв път нуждата от обща европейска отбрана се откроява болезнено ясно в началото на 90-те години на XX век, по време на югославката криза, когато проличава невъзможността на Съюза да предприеме адекватни мерки по отношение на събития случващи се в Европа, в непосредствена близост до държавите членки.

Както споменахме вече Общата външна политика и политика на сигурност заема своето място в системата на ЕС чрез договора от Маастрихт, под формата на втори стълб. Това е своеобразен компромис между необходимостта от уредба на материята на отбраната и нежеланието на държавите членки да прехвърлят прекомерно много правомощия в тази област на наднационални институции.

---

<sup>3</sup> „Записки по право на ЕС“, Флоранс Беноа-Ромер, Жан-Пол Жаке, Жан-Клод Готорн, Жоел Ридо, Етиен Кристи, Жан-Дени Мутон, стр.71

Опити за доразвитие на общата външна политика и политика на сигурност се правят още чрез договора от Амстердам. Чрез този договор се решава постепенното вливане на ЗЕС в системата на ЕС, за да се избегне дублиране на функциите им. В него се инкорпорират „петербургските мисии“, приети през 1992г. от Съвета на министрите на ЗЕС.

Следваща решаваща стъпка в областта е споразумението, сключено през 1998г. в Сен Мало между френски президент Жак Ширак и британския премиер Тони Блеър. Споразумението бележи голяма крачка напред, защото традиционно британската позиция по отношение на отбрана се придържа по-скоро към междуправителствено сътрудничество отколкото към създаване на институции, които да притежават наднационална компетентност.

От самото създаване на общата политика за сигурност и отбрана през 1999<sup>4</sup> до днес се работи, намиране на правилните инструменти, които да направят този механизъм максимално ефективен. С всяко следващо изменение на Учредителните договори правната уредба на общата политика за сигурност и отбрана се разширява, създават се нови органи специално за действие в тази област, а съществуващите институции се натоварват с нови функции.

Постепенно става ясно, че европейските страни не могат да си позволят да игнорират отбраната и да си „затварят очите“ за наболелите проблеми в тази област. Нещо повече не могат да си позволят да нямат адекватна политика в тази област, за да защитят своите интереси и основополагащите европейски ценности. Разширяването на интеграционния процес и в областта на сигурността и отбраната е неизбежно.

Има въпроси, на които трябва да се обърне по-специално внимание с оглед на правилното и ефективно функциониране на ОПСО. На първо място ОПСО изисква огромни ресурси, които ще трябва да бъдат отделени от общия европейски бюджет. На следващо място трябва да се определи обхвата на общата европейска отбрана, макар по дефиниция тя да е глобална, географският обхват на тази политика е от съществен значение за изграждането на цялостна стратегия по отношение на външната политика. Трябва ясно да бъдат изведени приоритетните интереси, случаите, в които Съюзът се намесва, конфликтите, в които се намесва<sup>5</sup>. Към момента Съюзът се придържа към изброените в чл.43 §.1 сфери на намеса, защото осъзнава собствения си капацитет.

---

<sup>4</sup> Тогава наричана Европейска политика за сигурност и отбрана, наименованието обща се приема с договора от Лисабон

<sup>5</sup> Towards a European Strategic Concept“, Alfred van Staden et all, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, November 2000



Европа не е и скоро няма да бъде готова да изпълнява мащабни военни мисии. В Анекс 1 към доклада от конференцията в Ница 20-21 ноември 2000г. се подчертава, че не съществува „обща европейска армия“. Докладът гласи „Включването на национални ресурси на страните членки в общите операции ще се основава на техните суверенни решения“. Също така политиката за сигурност и отбрана не обхваща случаите с колективна отбрана по подобие на НАТО, именно за това въпросът за взаимоотношенията между Алианса и ЕС също заслужава внимание.

На всеки един от тези въпроси ще бъде отделено специално внимание, с оглед на това, че именно тяхната правна уредба очертава рамките, в които се развива ОПСО.

## **Обща политика за сигурност и отбрана**

Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) е неразделна част от общата външна политика и политика за сигурност на (ОВППС) на Съюза. Общата политика за сигурност и отбрана е уредена основно в ДЕС, но отделни разпоредби отДФЕС също имат отношение към материята.

В доктрината съществуват различни теории относно правната природа ОПСО. Двете най-популярни са теориите на конструктивизма и неореализма<sup>6</sup>. Конструктивистите приемат, че приликите са в центъра на формирането на интереси в областта на отбраната. Общите интереси на държавите произхождащи от историческия им опит и културното им битие водят към нуждата от обща отбрана. Поддръжниците на тази теория са оптимисти относно бъдещето от отбраната и вярват, че държавите ще могат да преодолеят първоначалния ефект, които ще има създаването на обща отбранителна система.

От друга страна са представителите на Неореализма, считат, че „балансът на силите“ и „балансът на заплахата“ създават условия за ограничено сътрудничество в областта на отбраната. Основен аргумент на неореалистите е, че в условията на толкова нестабилна и динамична международна среда държавите се фокусират на първо място върху опазването на собствените си икономически и военни интереси и като резултат демонстрират сдържаност по отношение на прехвърлянето на правомощия и суверенни права на наднационални институции.

---

<sup>6</sup> <http://www.e-ir.info/2013/09/26/understanding-the-limitations-of-the-eus-common-security-and-defence-policy-a-legal-perspective/>

При правната уредба на общата отбрана се наблюдават две съществени отклонения от признаците на правото на ЕС: на първо място обикновено правото на ЕС има примат над националното при колизия на правни норми, но поради особена уредба на тази област това правило не е приложимо при всички случаи и на второ място директният ефект, според който отделните физически и юридически лица могат да се позовават директно на норми от правото на ЕС пред националните си съдилища<sup>7</sup>

Решенията относно ОПСО се вземат от Европейския съвет и Съвета на Европейския съюз с единодушие. Изискването за единодушие има двойко значение, от една страна то гарантира, че ще се вземат решения, отчитайки гласа на всички дори и на най-малките, но от друга страна това позволява лесно да се блокира вземането на решения, което е в състояние за затрудни целия процес по предприемането на ефективни мерки в сферата. От историческа гледна точка можем да заявим, че областите в които решенията се вземат с единодушие са най-често блокираните и това е съвсем логично, именно затова всички ревизии на учредителните договори за разширявали приложението на гласуването с квалифицирано мнозинство. Още „кризата на празния стол“ разразила се през 1965 демонстрира проблемите при гласуването с единодушие, когато генерал дьо Гол оттегля френските представители от Съвета на министрите, за да предотврати преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство и блокира работата на Съвета за половин година. Кризата води до приемането на „Люксембургския компромис“, но още това става ясно, че единодушието като механизъм за вземане на решения е своеобразна охранителна мярка срещу вземане на прибързани решения, но същевременно поставя един твърде висок праг, който често пъти затруднява вземането на каквито и да било решения. Това затруднява процеса на вземане на решения и в ситуация, в която трябва да се действа бързо може да създаде сериозни пречки. Друг пример е разногласието поради изискването за единодушие е, възникнало в началото на 90-те разногласие между Франция, Великобритания и Германия по въпроса за избор на политика по отношение на разпадащата се Югославска федерация и това е разбираемо, защото отделните държави имат различни интереси и стратегически цели. Трудно е да се приеме, че при предвиденото гласуване с единодушие ще могат да бъдат взети бързи и ефективни мерки.

---

<sup>7</sup> The legal dimension of European foreign policy, Ramses A. Wessel  
<https://www.utwente.nl/en/bms/pa/research/wessel/wessel103.pdf>

Създава се и Европейска агенция по отбраната чл. 45 от ДЕС, на която се възлагат определени задачи. Участието в Агенцията обаче е пожелателно за държавите членки чл. 45 §2 „Европейската агенция по отбраната е отворена за всички държави членки, които желаят да участват в нея“.

Проблемът на уредбата в областта е, че е оскъдна, недетайлизирана, често използват се общи и бланкетни понятия, които нямат точна дефиниция. Не бихме могли да очакваме сериозни и ефективни действия в област, която е толкова важна и специфична, но паралелно с това е уредена по-непълнен начин. Разбираеми са причините, поради които Съюзът е предпазлив при уреждане на материята, която в момента е толкова деликатна. Наличието на собствена армия е белег за суверенитет, за държавна власт още от Древността и не е лесно се достигне до идеята за обща европейска армия, но завоалираното уреждане на материята не я прави по-добре разбираема от гражданите на ЕС.

ЕС може да използва гражданския и военния си капацитет извън ЕС за опазване на мира, предотвратяване на конфликти и укрепване на международната сигурност. Видовете задачи, които могат да се изпълняват в рамките на ОПСО са: хуманитарни и спасителни мисии, превенция на конфликти, мисии на военни сили за управление на кризи, съвместни операции за обезоръжаване, мисии за военни консултации и помощ и мисии за стабилизиране след конфликт.

Съветът на ЕС определя целите и задачите и условията на тяхното изпълнение. Той може да делегира изпълнението на дадена задачите на държавите от ЕС, които са готови и способни да я изпълнят. Държавите от ЕС, отговорни за изпълнението на задачата действат съвместно с Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и трябва редовно да информират Съвета за постигнатия от тях напредък.

## **• Съвременна уредба на въпросите свързани с отбраната и сигурността**

Понастоящем Съюзът все още е предпазлив при уредбата на тази материя. Избягват се всякакви крайни дефиниции по отношение на общата отбрана. Затова свидетелства чл. 21 §1 от ДЕС, където се предвижда „постепенно формиране на обща отбранителна политика, която може да прерасне в обща отбрана“. От текста на разпоредбата съвсем ясно проличава деликатния подход, чрез който е уреждана материята, думите

„постепенно“ и „може“ са ясни сигнали за предпазливостта на Съюза в тази материя. И това е съвсем обяснимо, както вече стана ясно най-голямото препятствие пред общата отбранителна политика е чувството, че чрез нея се заличават националните белези и се губи суверенитет, същевременно в днешни дни сме свидетели, че националистическите настроения са отново изострени. Отрицателния вот по отношения на членството на Великобритания в ЕС, широката подкрепа, която се ползва Мари Льо Пен във Франция, политиката на унгарски премиер Виктор Орбан са само част от най-видимите белези на този процес, които показва лицето си още с отхвърлянето на идеите за Европейска конституция през 2005г. от Франция и Холандия, ударът по ЕС беше още по-тежък с оглед на факта, че тези държави са сред първоначалните учредители на ЕОВС. Сред причините за отхвърлянето са прекалено гръмките изразни средства, използвани с текста на проекта за Конституция като „министър на външните работи“ , „европейски закон“, „европейски рамков закон“ всичко това изплаши част от гражданите на Съюза и засили гласовете на тези, които твърдят, че Съюзът се федерализира.

Но Съюзът не е нито иска да се превърща във федерация, той не е международна организация, най-подходящото определение, което се използва в научната литература за него е *sui generis* – самороден, именно самородният му характер затруднява толкова много изработването на нови политики, защото подобна форма на интеграция няма своя аналог в историята. Това до известна степен обяснява защо от толкова много време Съюзът не предприема категорични стъпки по отношение на обща отбранителна политика. Ситуацията се усложнява още повече от факта, че в момента Съюзът преминава през бежанска криза и паралелно с това е подложен на безпрецедентни терористични атаки, всичко това катализира два противоположни процеса. От една страна в резултат на терористичните атаки стана печално ясно, че нито една, дори и най-големите и развити държави в ЕС не са в състояние сами да се справят с проблемите, пред които са изправени заради тероризма, което изкарва на дневен ред все по-остро темата за обща отбранителна политика. От друга страна тероризмът кара обикновените граждани да се страхуват и да се консолидират в своето собствено общество, засилва националистическите възгледи, което е в противовес с нуждата от обща политика. Да се намери балансът между тези два процеса е сложно.

Според чл.21 пар.1 от ДЕС „Европейският съвет определя стратегическите интереси на Съюза, набелязва целите и формулира общите насоки на общата външна политика и политиката на сигурност, включително по въпросите, относими към отбраната. Той

приема необходимите решения“<sup>8</sup>. Не случайно, че Европейският съвет е институцията, която има правомощия в областта на отбраната и това не случайно. Възникнал още през 1974<sup>8</sup> макар неформално той заема своето място в системата на европейските общности. С времето той се затвърждава своята роля и с договора от Маастрихт се обявява за орган, а с договора от Лисабон за институция. Утвърждаването на тази институция и възлагането на правомощия по определянето на насоките на отбраната се дължи на факта, че съставът на Европейския съвет се състои от правителствените и държавни ръководители. Именно поради особеностите на състави си членовете там могат спокойно да представляват националния си интерес, за разлика от другите органи, са наднационални и по правило членовете представляват интереса на целия Съюз, а не на собствената си държава.

През последните десетилетия се наблюдава трансформация на ЕС от предимно икономическа общност към единно политическо формирание със собствена външна политика, но това се извършва бавно чрез малки стъпки и редица компромиси.

Към настоящия момент самостоятелния военен потенциал на ЕС е основан на т.нар бойни групи за бързо реагиране, действащи на ротационен принцип. Всяка една от 18-те групи следва да наброява приблизително 1500-2000 души и да има възможност за разгръщане в рамките на 10-15 дни. Продължителността на дислоциране е средно 30 дни, като може да продължи и до 120 дни. Групите са самостоятелни - съставени от една държава или сменени, които включват няколко. Две държави извън ЕС също участват – Турция и Норвегия. Идеята на бойните групи, действащи в рамките на общата политика за сигурност и отбрана е те да бъдат разположени, в региони, в които силите на НАТО и ООН липсват с цел да се избегне дублиране на функции. Основният проблем обаче е липсата на въздушно обезпечение при разгръщане на бойните групи. Практически те не могат да функционират без логистичната подкрепа на НАТО, което от своя страна компрометира идеята за тяхната автономност. Въпреки че европейските бойни групи съществуват от 2007г. до сега те не са използвани в реални мисии.

---

<sup>8</sup> „Записки по право на ЕС“, Флоранс Беноа-Ромер, Жан-Пол Жаке, Жан-Клод Готорн, Жоел Ридо, Етиен Крки, Жан-Дени Мутон ,стр.71

## • Договорът от Лисабон и измененията, които внася

Макар че формално чрез договора от Лисабон двата стълба изчезват и се вливат в общия интеграционен процес, и макар правната уредба в тази област да се обогатява значително чрез договора, техниката и начинът на урегулиране ясно демонстрират, че сферата на отбраната остава управлявана повече на междуправителствено ниво отколкото на интеграционно.

Една от най-положителните стъпки направени чрез договора от Лисабон е ясното очертаване на видовете компетентност, с които Съюзът разполага, а именно :

-изключителна, а областите, които тя обхваща са посочени в чл.3от ДФЕС и са *numerous clausus* (изчерпателно изброени) ;

-поделена, за чийто обхват придобиваме представа от чл.4 от ДФЕС и

- допълваща, примери за която се съдържат в чл.6 от ДФЕС.

Както е очевидно от текста на ДФЕС никъде не се споменава, каква компетентност притежава Съюзът по отношение на отбраната, тя се извежда имплицитно от разпоредбите уреждащи ОПСО.

Нормите отнасящи се за ОПСО се съдържат в дял V, глава II, раздел 2 от ДЕС. Още първото изречение на чл.1 §1 подчертава, че ОПСО е неразделна част от ОВППС, това означава, че за нея принципно са приложими общите правила по отношение на ОВППС, а особените са уредени с настоящия дял, важи правилото „*Lex specialis derogate legi generali*“<sup>9</sup>. В същия параграф се уточнява, че „оперативния капацитет на Съюза почива на граждански и военни средства“ и причините, подари които може да се прибегне до използването им. Последното изречение на този параграф, а именно „Изпълнението на тези задачи се основава на капацитета, предоставен от държавите членки“, акцентира върху това, че Съюзът няма право да изземва компетентност сам, неговата компетентност е винаги предоставена от държавите членски и те са тези, които имат последната дума в сферата.

На следващо място в чл. 42 § 2 от ДЕС (въведен с договора от Лисабон) потвърждава задълженията поети още с договора от Амстердам в областта на отбраната и дори в известен смисъл ги затвърждава, докато в Договора от Амстердам се използва израза „може да доведе до обща отбрана“, то в чл.42 §2 изречение второ се използва израза „ще доведе до обща отбрана“. Не се изяснява обаче обхватът на

---

<sup>9</sup> Специалния закон дерогира общия

понятието „обща отбрана“. Освен това чл.20 §1, чл.42 §6 и чл.46 от ДЕС в известна степен покопават смисъла на „общата отбрана“, за която се говори в чл. 42 §2, поставяйки основа за задълбочаване на феномена „Европа на две скорости“, която де факто съществува от дълго време, но нейните белези вече започват да се показват и де юре, чрез Съюзното право, което на места предоставя възможност именно за такова развитие. В чл.42 §2 отново се извежда на преден план, че решенията се взимат с единодушие „ОПСО ще доведе до обща отбрана от момента, в който Европейският съвет, който действа с единодушие, вземе това решение.“ Европейският съвет, бидейки съставен от държавните и правителствените ръководители на 28-те е институцията, в която интересите на отделните държави членки си проливат най-много и те имат възможността да ги заявят открито. Ясно проличава, че желанието на Съюза е не да налага на държавите членки една или друга политика, а те имат възможността сами да определят дали и кога са готови за тази стъпка.

Чл.42 въвежда и две новости в уредбата на общата отбрана, първата от тях се съдържа в §6 и е свързана с изграждането на т.нар постоянно структурно сътрудничество. Това е отворен механизъм за развитие на военния капацитет на Съюза. За присъединяване към него държавите членки трябва да притежават високи показатели във военната си организация и да проявяват политическа воля за сътрудничество. Не се определя минимален брой държави за създаването на тази структура, което е според белег за желанието тя да се реализира възможно най-бързо, което обаче затвърждава линията на „Европа на две скорости“. Според Grilles Combarieu<sup>10</sup> обаче истинската цел на предложеното постоянно структурно сътрудничество в областта на отбраната е чрез него да се формира европейска армия.

Втората новост е клаузата за взаимна защита чл. 42 §7, която легитимира политически създаването на обща отбрана. Според съдържанието на чл.42 §7 от ДЕС ако държава от ЕС стане обект на въоръжено нападение на нейна територия, другите държави с задължени да ѝ окажат помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат, в съответствие с чл. 51 от Устава на ООН. Това задължение е обвързващо за всички държави от ЕС, то обаче не засяга неутралитет на определени държави от ЕС и е в съответствие с ангажиментите на държавите от ЕС, които са членове на НАТО. Няма посочена обаче санкция ако това не се случи, и тук възниква въпроса възможно ли е да имаме юридическо задължение ако за неспазването му не е предвидена санкция.

---

<sup>10</sup> Combarieu, Gilles, 2008. Security and Defence Aspects of the Lisbon Reform Treaty

Ако такава санкция няма, то задължението не се ли превръща от юридическо в само морално и не е твърде утопично да се разчита на морала и съвестта в една толкова сериозна и важна област като отбраната? Тази разпоредба се допълва от клаузата за солидарност чл.222 от ДФЕС, според които държавите са длъжни да действат съвместно в дух на солидарност, в случай, че държава от ЕС стане обект на нападение или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие. Но въпреки, че и двете разпоредби имат сходства и уреждат оказването на помощ към потърпевша страна членка, между тях има съществено процедурно различие. Според решение 2014/415/ЕС<sup>11</sup> клаузата за солидарност се задейства по решение Съвета, той е този, който координира действията на държавите членки. За разлика от това чл.42 §7 не предвижда формална процедура по задействането си, самото осъществяване на хипотезата е достатъчно за активирането ѝ.

Чл.43 §1 от ДЕС изброява широк набор от мисии, при които Съюзът може да прибегне по използването на граждански и военни средства. Това включва: действие в областта на разоръжаването, хуманитарни и евакуационни мисии, 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 конфликт. С договора от Лисабон се подобрява и вътрешната структура на общата политика за сигурност и отбрана чрез въвеждането на нови длъжности и органи в областта, като например Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политика за сигурност на Съюза чл.43 §2, на когото ще се обърнем по-обстойно внимание по-нататък.

Всички тези мисии обаче изискват огромни средства. За разлика от договора от Ница, който не осигурява механизъм за бързо финансиране на военните мисии и по този начин води до забавена реакция на Съюза в спешни случаи, които изискват бърза намеса, договорът от Лисабон променя това. На първо място чл. 41 §1 гласи, „административните разходи, възникнали за институциите от приложението на настоящата глава (глава 2 от ДЕС), разглеждани в настоящия дял, се осигуряват от бюджета на Съюза“. От друга страна за дейностите по подготовка на мисия посочени в чл.42 §1 и чл.43 се създава и възможност за бърз достъп по бюджета на ЕС за спешно финансиране чрез специален начален фонд.Разпоредбата засяга дейностите, които по правило не са за сметка на бюджета на ЕС, а се финансират по специалния механизъм

---

<sup>11</sup> Решение на Съвета от 24.юни.2014 относно договореностите за прилагане от страна на Съюза клаузата за солидарност , 2014/415/ЕС



„Атина“<sup>12</sup>. Договорът създава възможност тези дейности да бъдат финансирани от начален фонд, на основата на принос от държавите-членки - чл.41 §3 от ДЕС. По предложение на Върховния представител, Съветът на ЕС приема с квалифицирано мнозинство решенията относно конституирането и финансирането на този фонд, неговото управление и финансов контрол.

## **(1) Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност**

В рамките на Общата политика за сигурност и отбрана важна роля има и постът на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Въпреки че този пост е въведен за първи път чрез договора от Амстердам, ролята, която той има, претърпява значителни промени чрез договора от Лисабон. Върховният представител получава нови правомощия в областта на общата политика за сигурност и отбрана. На първо място постът му е еквивалентен на предвидения в проекта за Европейска конституция „министър на външните работи на ЕС“. Върховният представител е същевременно и заместник-председател на Европейската комисия, за да се гарантира, че политика, която провежда ще бъде последователна и координирана. Също така той ръководи и Европейската агенция по отбраната (ЕАО) и Института на ЕС за изследване на сигурността. Върховният представител представлява Съюза пред трети страни по въпросите на ОВППС. Той осигурява и изпълнение на решенията, които са приети от Европейския съвет и Съвета на ЕС.

Необходимостта от създаването на поста на Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност е голяма. Дълго време Съюзът е критикуван именно поради това, че няма единен представител в тази и затова комуникацията в тази област и силно затруднена. Хенри Кисинджър<sup>13</sup> с право задава въпроса „На кого да се обадя ако искам да се свържа с ЕС“, поста на Върховния представител дава отговор именно този въпрос.

---

<sup>12</sup> Договорът от Лисабон- отражения върху политиката за сигурност и отбрана на Европейския съюз, изводи и перспективи за България

[https://www.mod.bg/bg/doc/cooperation/EC/Lisboa\\_Treaty\\_Report.pdf](https://www.mod.bg/bg/doc/cooperation/EC/Lisboa_Treaty_Report.pdf)

<sup>13</sup> Хенри Кисинджър – американски политик, политолог, държавен секретар на САЩ (1973-1977), носител на Нобелова награда за мир-1973г.

## **(2) Съдът на ЕС**

Чл. 24 (1) от ДЕС силно ограничава компетентността на Съда на ЕС в сферата общата външна политика и политика на сигурност, той има само възможността да следи за съответствието на разпоредбите с чл. 40 от ДЕС и да проверява за законосъобразността на определени решения, посочени в чл. 275 от ДФЕС.. Така ролята на Съда е сведена до минимум в тази област. Съдът следи за нарушения в компетентността на институциите и органите ,които могат да вземат решения в тази област, но няма дума по процесуално правни и материално правните въпроси. Причините за това решение обаче са по-скоро политически отколкото юридически, държавите целят да запазят колкото се може повече правомощия за себе си и да държат наднационалните институции възможно най-далеч от процеса по-вземане на решения, за да са сигурни, че последната дума принадлежи именно на тях.

## **(3) Обвързваща сила на нормите**

На пръв поглед не е ясна обвързващата сила, които имат решенията в областта на външната политика и политиката на сигурност. Но чрез систематичното тълкуване на нормите на учредителните договори и по-специално на чл.28 §1 от ДЕС „Когато международното положение налага оперативно действие от страна на Съюза, Съветът приема необходимите решения“. Нещо повече държавите членки не могат да се отклоняват от това решение позовавайки се на промяна с ситуацията, този който има тази власт е отново Съветът, само той може да преразгледа общата позиция. Чл. 28 §2 гласи „Решенията по параграф 1 обвързват държавите членки относно позициите, които приемат и провеждането на дейността им“. Следователно, когато Съветът приеме решение, това ограничава държавите членки и както и водената от тях политика. Те нямат право да поддържат позиция или да действат в разрез с решението на Съвета. Продължавайки изследването на характера на нормите отнасящи се до външната политика и политиката на сигурност и респективно като нейна неразделна част общата политика за сигурност и отбрана достигаме до разпоредбите на чл.24 §3 „Държавите членки подкрепят активно и безрезервно, в дух на лоялност и взаимна солидарност външната политика и политиката на сигурност на Съюза и зачитат дейността на Съюза в тази област “ следователно можем да заключим, че решенията в областта имат

обвързващ характер и ограничават свободата на външнополитическо действие на държавите, в случаите в които Съюзът е взел позиция.

## **Обществени поръчки в областта на отбраната**

На 6.05.2009 е приета Директива 2009/43 за опростяване на реда и условията за трансфер на продукти, свързани с отбраната вътре в Общността. Имайки предвид, че разпоредбите, с които се създава Вътрешния пазар се прилагат към всички стоки услуги, предоставяни срещу заплащане, включително и продуктите свързани с отбраната, както и че законовите, подзаконовите и административните разпоредби в държавите членки, отнасящи се до трансфер на продукти, свързани с отбраната, вътре в Общността, съдържат несъответствия, които биха могли да попречат на движението на такива продукти и да изкривят конкуренцията в рамките на вътрешния пазар, като възпрепятстват по този начин иновациите, сътрудничеството в областта на промишлеността и конкурентоспособността на отбранителната промишленост на ЕС.

По-късно също година с оглед на постепенното създаване на европейски пазар на отбранително оборудване, който е от съществено значение за укрепването на Европейската отбранителна технологична и промишлена база и за развитие на военния капацитет, необходим за изпълнението на Европейската политика за сигурност и отбрана Съюзът приема Директива 2009/81 и двете директиви недвусмислено показват, че отбранителната промишленост попада под общите правила за обмена на стоки във Вътрешния пазар, като разбира се са предвидени и някои изключения, и точно те се оказват пречката пред успешното прилагане на директивите. В този контекст съюзното право урегулира материята за обществени поръчки на военно оборудване, целта е законодателството в рамките на ЕС да се хармонизира. Това може да се оцени като положителна и решителна стъпка по посоката на единна отбранителна политика. Въпреки това държавите членки често прибегват до един протекционистки спрямо националната военна промишленост подход. Начинът, по който дерогират задълженията, които имат в рамките на Общи пазар и задълженията произхождащи от цитираните директиви е съвсем легален, а именно чрез позоваване на чл.346 §1б от ДФЕС (предишен чл.296). Той представлява изключение от общото правило и осигурява възможност всяка държава „може да предприема такива мерки, каквито

счита за необходими за закрила на основните интереси на своята сигурност, свързани с производството или търговията с оръжие, муниции и военни материали“ . но обхватът на тези „необходими мерки“ остава неясен, той се извежда по юриспрудентен път от Съда на ЕС. С оглед на неясния характер на чл.346 следва да се има предвид тълкувателното съобщение<sup>14</sup> на Европейската комисия от 07.12.2006. В него Комисията отбелязва, че секторът на отбраната остава силно фрагментиран и именно тази фрагментация е най-голямата пречка пред съвместното сътрудничество в областта на отбраната. Като една от причините за разпокъсаността Комисията посочва неправилното функциониране на законодателната рамка в областта и по-конкретно именно чл. 346 отДФЕС (предишен 296) и неясният му обхват, които води до съществени различия при прилагането му, което е в разрез с концепцията за правото на ЕС. Именно за да се избегне неправилната интерпретация и злоупотребата с чл.346 (296) се прибягва до тълкувателното съобщение, но се подчертава, че последната дума по отношение на обхвата на чл.346 (296) има Съдът на ЕС. По-нататък се казва, че е прерогатив на всяка държава сама да преценява какви са мерките, които смята „за необходими за закрила на основните ѝ интереси“, но същевременно имат задължението да не злоупотребяват с тази гъвкавост, предоставена им от съюзното право и да се уверят, че мерките за защита не надвишат необходимите за случая.

От юриспруденцията на Съда пък се прави извода, че чл.346 трябва да се тълкува стриктно, а от делото Комисията срещу Испания<sup>15</sup> изрично посочва, че съществуват разпоредбата не позволява разширително тълкуване и чл.346 (предишен 296) отДФЕС е един от тях.

## **Сътрудничество с НАТО**

През 1996 на среща на върха на НАТО в Берлин се взема решение за предоставяне на военен капацитет под формата на техника и командни системи, на ЕС, с цел да бъде стимулирано развитие на отбранителната система на Съюза. Няколко години по-късно се стига до споразумение, според което НАТО може да предоставя на ЕС командни и бойни способности, във връзка с управлението на конфликти, с случай че Алиансът не е ангажиран с конкретната криза. Споразумението е познато под името „Берлин

---

<sup>14</sup>Interpretative communication on the application of Article 346 (296) of the Treaty in field of defence procurement

<sup>15</sup> Judgment of 16.september.1999, Case C-414/97 Commission v Spain, par.21

плюс<sup>16</sup>, а причина за приемането му е опитът да се избегне дублиране на функции между НАТО и политиката за отбрана на ЕС. Същевременно чрез споразумението имплицитно се извежда второстепенна роля на ЕС в областта на отбраната. До този извод се достига с оглед на това, че НАТО има право да прецени дали да реагира първи или да предостави тази възможност на ЕС, което му отдава водеща роля в сферата на отбраната. Нещо повече споразумението „Берлин плюс“ е еднопосочно, то позволява прехвърлянето на военен капацитет от Алианса към Съюза, но не и обратното. Споразумението окончателно прието на 17.03.2003 и става основа за провеждането на военните операции „Конкордия“ в Македония и „Алтея“ в Босна и Херцеговина.

Държавите в рамките на Европейския съюз имат противоречиво мнения по отношение на взаимоотношенията с НАТО и обема на военните правомощия в сферата на отбраната. От една страна стоят държавите, които се застъпват за разгръщането на самостоятелна отбранителна политика с възможност за автономно провеждане на военни операции, това са Германия, Люксембург, Италия, Белгия. От друга страна стоят Великобритания, Швеция, Дания, Полша, които се застъпват за силно и активно сътрудничество между Алианса и ЕС и смятат, че нуждата от отбранителен капацитет на ЕС се посреща от НАТО.

Не само това, отношенията между НАТО и ЕС се усложняват и поради сложните междууправителствени отношения на някои от членовете им. Ноторен факт е, че взаимоотношенията между Кипър и Турция<sup>17</sup> от години спъват процеса на задълбочаване на отношенията между Съюза и Алианса. Кипър е член не е член на НАТО, но е член на ЕС (от 2004г.) и като такава нееднократно е възпрепятствала отварянето на нови глави за членството на Турция в ЕС, също така тя има възможност да блокира предложения за действие по „Берлин плюс“. От своя страна Турция води преговори за членство в ЕС от години и към момента членството и изглежда почти невъзможно, но тя е член на НАТО и не само това тя притежава втората по големина армия в НАТО, което я превръща в значим фактор при вземането на решения.

С оглед на усложнената международна обстановка и заради това, че евентуалното изграждане на автономна военна система, конкурираща тази на НАТО би създадо напрежение между САЩ и ЕС в чл.41 §2, ал.2 от ДЕС е предвидено, че политика на Съюза „не засяга специфичния характер на отбранителната политика и политика на

---

<sup>16</sup> <https://remilitari.wordpress.com/2016/10/14/ops0/>

<sup>17</sup> Dimpsey Judy, Time to end EU-NATO standoff, 08.12.2014, <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=57423>

сигурност на някои държави членки и зачита задълженията на някои държави членки, които виждат осъществяването на тяхната обща отбрана в рамките на Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) в съответствие със Северноатлантическия договор, и е съвместима с общата външна политика и политика на сигурност, създадена в неговите рамки“. От цитираната разпоредба е видно, че Съюзът зачита задълженията на държавите членки към НАТО и не търси противопоставяне, а по-скоро взаимно сътрудничество и осъзнава неспособността си на този етап да отговори всички на предизвикателства на съвременната международна обстановка.

## **Бялата книга на Жан Клод Юнкер**

На 01.03.2017 председателя на Европейската комисия Жан Клод Юнкер представи така наречената „Бяла книга“, която е приносът на институцията по случай срещата на върха на 25.03.2017, посветена на 60 години от подписването на Римските договори. Юбилеят е повод за ретроспекция, за равностметка какво е постигнато, колко дълъг път е извървян, но и повод да погледнем напред и да определим посоката на развитие на Съюза и резултатите, които искаме да постигнем.

В Бялата книга са посочени възможните сценарии за развитие на Европа през следващото десетилетие. Те са 5 на брой<sup>18</sup> :

- ЕС да продължи развитието си както до сега- ЕС се съсредоточава върху изпълнението на програмата за положителни реформи в духа на програмата Ново начало за Европа 2014 и Декларацията от Братислава от 2016;

- да остане само единния пазар-единния пазар застава в центъра на развитието на интеграционния процес в ЕС;

- държавите, които искат да правят повече имат да тази възможност в определени области като отбрана, сигурност и социални въпроси;

- да правим по-малко, но по-ефективно- ЕС се съсредоточава върху постигане на повече и по-бързи резултати в избрани области, а в други, за които се смята, че действията му не са от съществено значение прави по-малко;

- петият сценарий очертава Европа, която всички правим много повече заедно- ЕС споделя повече правомощия и ресурси и взема повече решения във всички области.

---

<sup>18</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-385\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_bg.htm)

В тази декларация за първи път като че ли официално се призна съществуването на така наречената „Европа на две скорости“, която фактически съществува от дълго време, но като че ли на институционално ниво темата винаги се заобикаляше. Днес „Европа на две скорости“ и по-реална от всякога, не е трудно да се предположи кои държави ще бъдат в центъра и кои ще останат периферията.

Ако третият сценарий се реализира ОВППС и ОПСО несъмнено ще бъдат едни от сферите, които ще се развиват на „две скорости“. Вероятността за създаване на обща европейска армия ще нарасне, но доколкото тя ще бъде обща, ако се поддържа само от няколко държави, каква точно ще бъде правната уредба на въпросите по отбраната предстои да се изяснява в следващите месеци и години.

Декларацията, която беше представена в Рим по случай на 60 годишнината също е в дух на „Европа на две скорости“.

## Заклучение

ЕС се опитва да затвърди и дори да увеличи ролята си на значим фактор на международната сцена, именно чрез общата външна политика и политика на сигурност и чрез общата политика за сигурност и отбрана. За сега обаче не притежава нужния капацитет, за да се справя самостоятелно с съвременните предизвикателства. Макар от първоначалното създаване на тези политики до днес да са изминали около две десетилетия напредъкът е бавен и предпазлив. Общата отбрана с право се описва като „проблемното дете“<sup>19</sup> на ЕС. Договорът от Лисабон прави сериозна заявка да промени това, той създава институционалната структура в сферата и въвежда нови механизми за действие. Той създава и правна основа за задълбочаване на интеграцията, но въпреки обраната все още продължава да се урежда предимно на междуправителствено ниво. Чрез договора се създават външни белези за наличието на обща отбрана, като Върховен представител, Европейска агенция по отбраната, но в същността си тя е зависима от националните правителства.

---

<sup>19</sup> Panos Koutrakos, „The U common security and defene policy“, Oxford university press, 2013

Пред бъдещето на ОПСО стоят много въпроси, но едно е сигурно и това е необходимостта от нея. Това е стъпка към силен и сигурен Съюз, който може да защити собствените си интереси и да се наложи като мироопазващ фактор и пазител на ценностите на свободна и хуманна Европа.



## **Използвани източници:**

1. Winston Churchill`s speech, <http://www.historyguide.org/europe/churchill.html>
2. Декларация на Робер Шуман [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_bg](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_bg)
3. „Записки по право на ЕС“, Флоранс Беноа-Ромер, Жан-Пол Жаке, Жан-Клод Готорн, Жоел Ридо, Етиен Крики, Жан-Дени Мутон ,стр.71
4. Towards a European Strategic Concept“, Alfred van Staden et all, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, November 2000
5. Tom Dyson and Theodore Konstadinides, „Understanding the limitations of the EU`s Common Security and Defence Policy“ <http://www.e-ir.info/2013/09/26/understanding-the-limitations-of-the-eus-common-security-and-defence-policy-a-legal-perspective/>
6. The legal dimension of European foreign policy, Ramses A. Wessel <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/research/wessel/wessel103.pdf>
7. Combarieu, Gilles, 2008. Security and Defence Aspects of the Lisbon Reform Treaty
8. Решение на Съвета от 24.юни.2014 относно договореностите за прилагане от страна на Съюза клаузата за солидарност , 2014/415/ЕС
9. Договорът от Лисабон- отражения върху политиката за сигурност и отбрана на Европейския съюз, изводи и перспективи за България [https://www.mod.bg/bg/doc/cooperation/EC/Lisboa\\_Treaty\\_Report.pdf](https://www.mod.bg/bg/doc/cooperation/EC/Lisboa_Treaty_Report.pdf)
10. Interpretative communication on the application of Article 346 (296) of the Treaty in field of defence procurement
11. Judgment of 16.september.1999, Case C-414/97 Commission v Spain, par.21
- 12.Александър Стоянов, „Обща политика на сигурност и отбрана на Европейския съюз“ <https://remilitari.wordpress.com/2016/10/14/opso/>

13. Judy Dempsey, „Time to end the EU-NATO standoff“ 08.12.2014,  
<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=57423>

14. Реч на Жан Клод Юнкер [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-385\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_bg.htm)

15. Panos Koutrakos, „The U common security and defene policy“, Oxford university press,  
2013