



## ОБЩА ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА

Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) определя рамките, уреждащи политическите и военните структури на ЕС и военните и гражданските мисии и операции в чужбина. От 2016 г. насам Глобалната стратегия на ЕС определя стратегията за ОПСО, докато Договорът от Лисабон пояснява институционалните аспекти и укрепва ролята на Европейския парламент. Напоследък ОПСО претърпя значителни стратегически и оперативни промени. Тя продължава да се развива, за да посреща предизвикателствата за сигурността и широко разпространени сред обществеността искания за по-активна намеса на ЕС.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) е неразделна част от общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС) на Съюза<sup>[1]</sup>. ОПСО е определена в Договора за Европейския съюз (ДЕС). Член 41 определя финансирането на ОВППС и ОПСО, като политиката е допълнително описана в членове 42—46, в дял V, глава 2, раздел 2 („Разпоредби, свързани с общата политика за сигурност и отбрана“) и в протоколи № 1, 10 и 11 и декларации № 13 и 14. Специфичната роля на Европейския парламент в ОВППС и ОПСО е описана в член 36 от ДЕС.

### РАЗПОРЕДБИ ОТНОСНО ОПСО В ДОГОВОРИТЕ

Решенията относно ОПСО се вземат от Европейския съвет и от Съвета на Европейския съюз (член 42 от ДЕС). Те се вземат с единодушие с някои забележими изключения относно Европейската агенция по отбрана (EDA, член 45 от ДЕС) и постоянното структурирано сътрудничество (ПСС, член 46 от ДЕС), при които се прилага гласуване с мнозинство. Предложенията за решения обикновено се правят от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който също така изпълнява функцията на заместник-председател на Европейската комисия (върховния представител/заместник-председателя, понастоящем — Федерика Могерини).

Договорът от Лисабон въведе понятието „европейска политика в областта на отбранителните способности и въоръжаването“ (член 42, параграф 3 от ДЕС), въпреки че все още предстои то да бъде определено. Той също така установи връзка между ОПСО и други политики на Съюза, като изисква EDA и Комисията да работят в сътрудничество, когато е необходимо (член 45, параграф 2 от ДЕС). Това по-специално се отнася за политиките на Съюза в областта на научните изследвания, промишлеността и космическото пространство, за които Парламентът е оправомощен да се стреми да

[1] Вж. дял V („Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност“) от Договора за Европейския съюз (ДЕС); вж. също [6.1.1](#) относно външната политика на ЕС.

развива много по-силна роля във връзка с ОПСО в сравнение с ролята, която имаше в миналото.

## **РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Парламентът има правото да упражнява контрол по отношение на ОПСО и да поема инициативата да се обръща към върховния представител/заместник-председателя и към Съвета по този въпрос (член 36 от ДЕС). Той също така упражнява правомощия по отношение на бюджета на политиката (член 41 от ДЕС). Два пъти годишно Парламентът провежда разисквания относно постигнатия напредък в прилагането на ОВППС и ОПСО и приема доклади: един относно ОВППС, изготвян от комисията по външни работи и включващ елементи, свързани с ОПСО, когато е необходимо; както и един относно ОПСО, изготвян от подкомисията по сигурност и отбрана.

От 2012 г. насам Европейският парламент и националните парламенти на държавите членки организират ежегодно две междупарламентарни конференции за обсъждане на въпроси, свързани с ОПСО. Междупарламентарното сътрудничество в тези области е предвидено в протокол № 1 към Договора от Лисабон, който описва ролята на националните парламенти в ЕС.

Нововъведенията в Договора от Лисабон предоставиха възможност за подобряване на политическата съгласуваност на ОПСО. Върховният представител/заместник-председателят заема централна институционална роля, като председателства Съвета по външни работи в неговия състав министри на отбраната (органа на ЕС за вземане на решения в областта на ОПСО) и ръководи ЕДА. Политическата рамка за консултации и диалог с Парламента се развива, за да даде възможност на Парламента да играе пълноценна роля в развитието на ОПСО. Съгласно Договора от Лисабон Парламентът е партньор при оформянето на външните отношения на Съюза и предприемането на действия във връзка с предизвикателството, описано в Доклада относно изпълнението на Европейската стратегия за сигурност от 2008 г. В доклада се посочва: „Много е важно да имаме подкрепата на обществеността в ангажиментите ни по световните проблеми. В съвременните демокрации, където медиите и общественото мнение са от изключително значение за формулирането на политиката, ангажираността на обществеността е съществена за спазването на ангажиментите ни в чужбина. Ние разполагаме полицаи, съдебни експерти и войници в зони на нестабилност по целия свят. Правителствата, парламентите и институциите на ЕС имат задължението да информират как това допринася за сигурността у нас.“

## **ВЪПРОСИ ОТ ИНТЕРЕС ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Парламентът разглежда промените в ОПСО по отношение на институциите, способностите и операциите и гарантира, че въпросите, свързани със сигурността и отбраната, отговарят на опасенията, изразени от гражданите на ЕС. Редовно се провеждат разисквания, изслушвания и семинари, посветени на теми, включващи: гражданските и военните мисии по линия на ОПСО; международните кризи с последици за сигурността и отбраната; многостранните рамки за сигурност; въпроси в областта на контрола на въоръжаването и неразпространението на оръжия за масово унищожение; борбата с тероризма и организираната престъпност; добри практики за повишаване на ефективността на сигурността и отбраната и правното и институционалното развитие в ЕС в тези области.

След декларацията от 2010 г. на върховния представител/заместник-председателя относно политическата отговорност Парламентът участва в съвместните консултационни заседания, които се провеждат редовно с цел обмен на информация със Съвета, ЕСВД и Комисията. Предвид ключовата роля, която Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) играе за гарантирането на европейската сигурност, Парламентът участва в Парламентарната асамблея на НАТО с оглед на развитието на отношенията между ЕС и НАТО, като същевременно се зачита независимият характер на двете организации.

## **ОПСО ПРЕЗ 2015 И 2016 Г. — ЕДНА БЪРЗО РАЗВИВАЩА СЕ ПОЛИТИКА**

Въпреки че ОПСО не се промени значително през първите няколко години след влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г., тя има голям потенциал за развитие както от политическа, така и от институционална гледна точка. Основните достижения на ОПСО до 2014 г. са консолидирането на свързаните структури на ЕС под егидата на ЕСВД и определянето от Съвета на статута, седалището и оперативните правила на ЕДА, както е предвидено в член 45, параграф 2 от ДЕС.

Парламентът поема инициативата за упражняването на контрол върху напредъка по ОПСО и анализирането на трудностите пред политиката. Парламентът настоятелно призовава Съвета и държавите членки да повишат ефективността на политиката.

Признавайки необходимостта от предоставяне на стратегически импулс за държавните глави и правителствените ръководители, през декември 2013 г. Европейският съвет определи редица първоначални цели за постигане на напредък по отношение на ОПСО. Той се съсредоточи върху три области: подобряване на ефективността и на въздействието на ОПСО; усъвършенстване на развитието на отбранителни способности; укрепване на европейската отбранителна промишленост. Той също така възложи на върховния представител/заместник-председателя извършването на оценка на въздействието на промените в глобалната среда на ЕС, с цел да се докладва относно предизвикателствата и възможностите, възникващи за Съюза, особено по отношение на събитията във връзка със сигурността.

С цел да се запази динамиката във връзка с тези въпроси, Европейският съвет изиска от върховния представител/заместник-председателя да представи доклад относно състоянието на прилагането на целите, определени в заключенията на Съвета от декември 2013 г., както и първоначални предложения за бъдещите действия. По време на Европейския съвет на 25 и 26 юни 2015 г. на върховния представител/заместник-председателя беше възложено да изготви „Глобална стратегия за външната политика и политика на сигурност на ЕС“ преди провеждането на Европейския съвет през юни 2016 г. Съветът потвърди трите основни цели в областта на ОПСО, определени през 2013 г. Въпреки че неотдавнашните събития изглеждат предизвикват действия в тази посока, са необходими политическа воля и съгласувани и постоянни инициативи за реализиране на необходимите подобрения в областта на ОПСО. Парламентът, от своя страна, заяви своята воля за действия и осъществяване на политически инициативи в тази област. Като първи практически резултат, Парламентът предложи финансирането на пилотен проект за научни изследвания в областта на ОПСО от бюджета на ЕС за 2015 г., което означава, че за първи път средства на ЕС ще бъдат прехвърлени на ЕДА за провеждането на научни изследвания относно военните изисквания.

## ГЛОБАЛНАТА СТРАТЕГИЯ И ЕС, ОПСО И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз беше представена пред Европейския съвет от върховния представител/заместник-председателя Федерика Могерини на 28 юни 2016 г. С акцента си върху сигурността, с амбицията си за стратегическа автономност и със своя основаващ се върху принципи, но все пак прагматичен подход към околната среда в Европа, Глобалната стратегия на ЕС представлява важна промяна в начина на мислене в сравнение с Европейската стратегия за сигурност от 2003 г. Стратегията определя пет приоритета за външната политика на ЕС: сигурността на Съюза; устойчивост на държавите и общества по отношение на източните и южните съседни на ЕС държави; разработването на интегриран подход към конфликтите; регионален ред, основан на сътрудничеството; и глобално управление през 21-ви век.

За да се постигнат целите на новата стратегия, ЕС ще преразгледа съществуващите секторни стратегии и ще разработи и приложи нови тематични или географски стратегии в съответствие с приоритетите на Глобалната стратегия на ЕС. Те включват секторна стратегия, определяща степента на амбициите на ЕС в гражданско-военната област, задачите, изискванията и приоритетите по отношение на способностите. Държавите членки приветстваха Глобалната стратегия на ЕС и през юли 2016 г. изразиха своята готовност да продължат работата по време на етапа на изпълнение. За да се осигурят солидни последващи действия, всяка година ще се прави преглед на изпълнението на Глобалната стратегия, като ще се провеждат консултации със Съвета, Комисията и Европейския парламент.

На 14 ноември 2016 г. на Съвета беше представен „План за изпълнение в областта на сигурността и отбраната“, чиято цел е да приведе в действие визията, изложена в Глобалната стратегия на ЕС по отношение на въпроси, свързани с отбраната и сигурността. В отговор на новата степен на амбиция в плана са изложени 13 предложения, които включват координиран годишен преглед на разходите за отбрана, по-добър капацитет на ЕС за бързо реагиране, включително посредством използването на бойните групи на ЕС, и ново единно постоянно структурирано сътрудничество за тези държави членки, които желаят да поемат по-големи ангажименти в областта на сигурността и отбраната. През декември 2016 г. Европейският съвет одобри плана за изпълнение и похвали новата степен на амбиция. Освен това в заключенията на Съвета върховният представител/заместник-председателят се приканва да представи конкретни предложения относно развитието на гражданските и военните способности, относно координирания годишен преглед на отбраната, относно създаването на постоянен капацитет за оперативно планиране и провеждане на операции на стратегическо равнище, относно постоянното структурирано сътрудничество и относно инструментите на ЕС за бързо реагиране (например бойните групи на ЕС). Предложенията следва да бъдат внесени през първата половина на 2017 г.

Европейският съвет направи преглед на напредъка през март 2017 г. на „джъмбо“ Съвета по външни работи и отбрана. Заключенията на Съвета подчертаха необходимостта от изграждането на военен капацитет за планиране и провеждане на операции, нова структура за подобряване на способността на ЕС да реагира по-бързо, по-ефективно и по-безпрепятствено, за планирането и провеждането на военни мисии без изпълнителни правомощия. Те също така вземат под внимание напредъка в други

области, включително: възможността за постоянно структурирано сътрудничество като приобщаваща, модулна система, даваща възможност на държавите членки да продължат сътрудничеството в областта на сигурността и отбраната на доброволна основа; възможността за ръководен от държавите членки координиран годишен преглед на отбраната, който ще установи процес за получаване на по-добра представа на равнището на ЕС по въпроси като разходите за отбрана и националните инвестиции, както и усилията за научни изследвания в областта на отбраната, като по този начин по-добре ще се установяват и преодоляват недостатъците; и текущата работа в други области като укрепване на набора от инструменти на ЕС за бързо реагиране, включително бойните групи на ЕС и гражданските способности, изграждането на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието, ситуационната осведоменост и развитието на способности в областта на отбраната.

Освен това Съветът отбелязва постигнатия напредък в прилагането на общия набор от предложения за сътрудничество между ЕС и НАТО след съвместната декларация на ЕС и НАТО от юли 2016 г. относно сътрудничеството и разработения от Комисията европейски план за действие в областта на отбраната. Съветът на ЕС ще предостави по-нататъшни стратегически насоки през юни 2017 г.

От своя страна Парламентът продължи да призовава за задълбочено сътрудничество между държавите — членки на ЕС, в областта на отбраната, както и за цялостно изпълнение на разпоредбите на Договора от Лисабон в областта на сигурността и отбраната. По-конкретно в своите резолюции относно изпълнението на ОПСО Парламентът отбелязва „текущите инициативи, които трябва да бъдат последвани от конкретни мерки по време на заседанието на Европейския съвет по въпросите на отбраната през декември“ 2016 г. Той изиска за сигурността и отбраната да бъдат предоставени достатъчно финансови средства и съгласувани инвестиции. Накрая, но не на последно място, в резолюция от ноември 2016 г. относно Европейския съюз за отбрана Парламентът призова за вземането на политическо решение с цел отключване на пълния потенциал на Договора от Лисабон, като постоянното структурирано сътрудничество и капацитетът за управление на кризи са посочени като основни конкретни елементи на подобна стъпка напред. Парламентът „насърч[и] Европейския съвет да ръководи постепенното определяне на обща отбранителна политика на Съюза и да предоставя допълнителни финансови ресурси за гарантиране на неговото прилагане“.

Парламентът ще продължи да действа на своето равнище и в рамките на своите правомощия, за да стимулира и подпомага постигането на целите на ЕС като гарант на сигурността по ефективен и видим начин съгласно исканията на гражданите на ЕС.

[Jérôme Legrand](#)

06/2017