

МЕЖДУНАРОДНОПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА НЕУТРАЛНИТЕ СТРАНИ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Мирчо Иванов

През последните години ясно се забелязва все по-осезателният стремеж на Европейския съюз към подобряване на процедурите за взимане на решения в областта на Европейската политика за сигурност и отбрана. развитието на тази политика и в бъдеще ще зависи до голяма степен от това с какви военни способности за управление на кризи разполагат отделните страни членки на Европейския съюз. В тази връзка пред международното право възниква въпросът има ли съвместимост между Европейската политика за сигурност и отбрана и статута на неутралните държави в Европейския съюз. Австрия, Швеция, Финландия, Малта и Ирландия са петте неутрални страни членки в Съюза. Техните задължения, свързани с неутралитета, не попречиха на практическото изграждане на Европейската политика за сигурност и отбрана и превръщането ѝ в широко обхватна и независима.

За да се анализира връзката между неутралитета и Европейската политика за сигурност и отбрана в контекста на Европейския съюз от гледна точка на международното право, следва да се разгледа правната основа на неутралитета. Целта е да се изясни понятието неутралитет с оглед на конкретната тема, без да се засягат съществуващите теоретични спорове във връзка с аспектите на неутралитета в рамките на международното право.

Понятието неутралитет възниква още при сключване на първите договори по време на война. В смислово отношение неутралитетът има дълъг исторически път на развитие. Той се обуславя от стремежа на държавите за мирно разрешаване на спорни въпроси

или конфликти. Историците не са на едно мнение по отношение на това, дали може да се говори за неутралитет в древността. Някои от тях смятат, че тогава не са съществували държавни формирания, които да се придържат към някаква форма на неутралитет. Други пък заявяват, че в историята на света от древни времена има достатъчно примери за съществуването му. Като водещ пример те сочат древногръцкия град държава Делфи.¹ Едва през XIV век за първи път се споменава думата „неутралитет“, когато на 25 май 1408 г. тогавашният френски крал издава декрет, в който посочва, че ще спазва неутралитет в спора между римския папа и папата в Авиньон.² Именно през XIV век влезе за първи път в правното пространство и морският неутралитет.

За да се вникне по-дълбоко в понятието „неутралитет“, следва да се отбележи, че думата произлиза от латински език – „*ne uter*“, което означава нито този, нито другия. Според някои учени изходна точка за неутралитета са понятията, свързани с войната и конфликта. Тоест неутралитетът на една държава представлява рефлекс при война. Но днес, в съвременните прояви на военни конфликти, все по-често се случва държави да се включват в бойни действия, без да се намират във война. Това тълкуване на понятието е непълно, тъй като не обхваща обявяването на неутралитет в мирно време. Според други учени неутралитет е специфично правно положение или политика на една държава. Това тълкуване има две смислови значения. Когато говорим за правно положение, това означава, че неутралната държава е обявила, институционализирала своя неутралитет и по този начин в международните отношения тя се ползва с правния статут на неутрална. Хагските конвенции от 1907 г. определят правата и задълженията на една неутрална държава по време на война. Втората Хагска конференция за мир, проведена на 18 октомври 1907 година, има водещо значение в по-

¹ Древногръцкият град държава Делфи е бил разположен на географски кръстопът, като същевременно е бил център на Делфийско-Термопилския съюз. Той се е състоял от 12 градове-държави.

² Това е така нареченият период на „велик разкол“ в католическата църква, когато един папа управлява в Рим, а друг в Авиньон, Южна Франция. При тази ситуация възниква конфликт между двамата.

нататъшното изграждане на понятието неутралитет. Тя довежда до кодификация на неутралното право.

Международноправният статут на неутралните държави и неговото значение се основават на едно дълго историческо развитие, което от своя страна последователно доведе до промени в правната основа на неутралитета.

Обявяването на неутралитет по време на война има задължителен характер според Хагските конвенции от 1907 г., тъй като от това произтичат правата и задълженията на неутралната държава, както и взаимните задължения на съответните държави, участващи в даден конфликт. В мирно време провъзгласяването на неутралитет не е задължително, а по-скоро е пожелателно. Дадена държава може да води политика на неутралитет, без да е обявила неутралитет и да има такъв статут. Държавите, ръководени от желанието си за мирно разрешаване на даден конфликт и въобще за мирното развитие на международните отношения, допринасят в значителна степен за развитието на неутралитета.

Когато говорим за неутралитет, следва да се отбележи, че през всичките години на формирането му той има не само привърженици, а и сериозни противници. Това противопоставяне на държавите по този въпрос е характерно за периода след Първата и Втората световна война. По това време, след разпадането на колониалната система, се оформят множество освободени държави. С началото на Студената война се създават военнополитически съюзи. Новите държави насочват усилията си към утвърждаване на своята независимост посредством провеждане на политика на ненамеса и неучастие във военни съюзи. Други държави се противопоставят на това схващане и водят борба срещу политиката на неутралитет. Те смятат, че само по време на война може да се говори за неутралитет, тъй като в Хагските конвенции от 1907 г. са точно указани правата и задълженията на неутралната държава. За неутралитета в мирно време не съществуват такива конвенционални норми. Това е вярно, няма специална конвенция, която да определя правата и задълженията на неутралната държава. Но от друга страна, ако се вземе за пример неутралитетът

на Австрия, може да се посочи, че има и други начини за обявяване и институционализиране на един такъв статус. През 1955 г. Великобритания, Франция, САЩ и СССР подписват Държавния договор с Австрия, с който страната става независима. В края на годината, след като всички чужди войски напускат Австрия, Националният съвет, който е долната камара на австрийския парламент, приема специален федерален конституционен Закон за неутралитета на Австрия. Той императивно забранява Австрия да става член на военни съюзи и да допуска на своя територия изграждането на военни бази. Всъщност това са и основните права и задължения на неутралните държави в мирно време. Освен това не бива да забравяме, че основавайки се на своя суверенитет и общопризнатия принцип на международното право за равноправие на народите, неутралните държави в мирно време нямат нужда от специални норми, установени по конвенционален път. По-късно това право получава развитие в Заключителния акт на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа.³ Приема се Декларация за принципите, от които държавите участнички ще се ръководят в отношенията помежду си. В нея се посочва, че „Държавите участнички ще зачитат взаимно суверенното си равенство и своеобразие, както и всички права, присъщи на техния суверенитет и обхванати от него, които включват по-специално правото на всяка държава на юридическо равенство, на териториална цялост, на свобода и политическа независимост“, както и че „В рамките на международното право всички държави участнички имат равни права и задължения“.

³ Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (СССЕ) води началото си от 70-те години на XX век и представлява многостранен форум за диалог и преговори между Изтока и Запада. На 1 август 1975 г. 33 европейски страни, САЩ и Канада след над две години интензивни консултации подписват в Хелзинки Заключителния акт, който залага нови принципи на международното сътрудничество. През декември 1994 г. в Будапеща се приема решение от януари 1995 г. СССЕ да бъде преобразувано в Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). Това решение бележи завършване на процеса на структурното оформяне на Организацията и придава на работата ѝ нов политически импулс.

Именно в същата първа част „I. Суверенно равенство, зачитане на правата, присъщи на суверенитета“ се подчертава, че държавите имат право да принадлежат или да не принадлежат към международни организации, да бъдат или да не бъдат страна в двустранни или многостранни договори, включително правото да бъдат или да не бъдат страна в съюзни договори; те също така имат право на неутралитет. През 1986 г. Стокхолмската конференция по мерките за доверие и сигурност и по разоръжаването в Европа потвърди това неотменимо право на държавите. След подписването на Заключителния акт на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа от всички европейски държави (с изключение на Албания), САЩ и Канада не би могло да има възражения, че в мирно време съществува възможността за водене на политика на неутралитет.

Много важно е заедно с обективните факти на един въоръжен конфликт да се вземе под внимание и волята на субектите на международното право. Когато се говори за неутралитет в международноправен аспект, следва да се има предвид целостта на правата и задълженията в отношенията между държавите, водещи война, участващи в дадения конфликт, и тези, които не взимат участие.

В процеса на това развитие неутралитетът не представлява статично правно понятие. Все още не е оформена окончателна концепция за неутралитета. Нейното съдържание и значение имат правна основа, но са във взаимна зависимост от политическата обстановка в съответната държава.

Понятието за неутралитет навлиза все по-интензивно в публичното пространство след края на Студената война със задълбочаването на интеграцията в Европа, особено след присъединяването на Австрия, Швеция и Финландия към Европейския съюз през 1995 г.

Като основа на неутралитета се смята приетата на 18 октомври 1907 на Втората конференция за мир Пета Хагска конвенция, отнасяща се до правата и задълженията на неутралните сили и лица в случай на война на суша и приетата също там Тринадесета Хагска конвенция, засягаща правата и задълженията на неутралните държави в случай на морска война.

Хагските конвенции систематизират и същевременно кодифицират общоприетите до този момент обичайно-правни норми и правила, регулиращи правата и задълженията на неутралните и воюващите държави в сухопътна или морска война. Тези конвенции се определят отчасти като проблемни, тъй като са ратифицирани от една част от държавите и по-късно се нарушават от някои от страните предимно по време на Първата и Втората световна война.

Ако може да се обобщи казаното дотук, следва да се посочи, че неутралитетът е юридически статут на държава, която във време на война не взема участие нито на едната, нито на другата страна и не оказва военна помощ на нито една от тях. В мирно време неутралната държава е в позиция на отказ от участие във военни съюзи, недопускане изграждането на чужди военни бази на своя територия и поддържане на външна политика, насочена към мир, добросъседство и равнопоставеност с всички страни. Най-важното за една държава, която иска да придобие статут на неутрална, е да го обяви. Останалите държави могат да го признаят или да го отхвърлят със свои актове, но по-важното е, че те не могат да го обезсилят.

Съществуват различни видове неутралитет, като голямото разнообразие се дължи не на система от определени признаци, а се определя преди всичко от степента на прилагане и спазване на обявения неутралитет. Видовете неутралитет биват: активен, благожелателен, абсолютен, общ, несъвършен, доброволен, частичен, конструктивен, изчаквателен, традиционен, договорен и др.

От съществено значение е да бъде разгледано разграничението на неутралитета в зависимост от времето, когато той е в действие. По този признак се различават три основни форми на неутралитет. Може да се подчертае обаче, че в правен и политически аспект тези форми се смесват и понякога водят до объркване. Международноправната литература разглежда три форми на неутралитет:

- военновременен неутралитет (наричан още от някои автори обикновен неутралитет);
- постоянен неутралитет;

- мирновременен неутралитет (наричан още от някои автори фактически неутралитет, а от други – политика на неутралитет);

Военновременен неутралитет

Военновременният неутралитет означава позицията на една държава, която при възникване на криза или война решава да се обяви за неутрална. Той важи само за конкретен въоръжен конфликт и изразява временно състояние, в което по определени правила се регулират отношенията между участниците във войната и страните, които са извън нея. Този вид неутралитет няма последствия за бъдещето. От правна гледна точка за въвеждането му е достатъчно при съществуването на война съответната държава да не взема участие в нея. В този случай военновременният неутралитет влиза в сила автоматично. Не е необходимо предварително и специално да бъде прогласен, той се обявява по общия начин. Военновременният неутралитет се прекратява с приключването на дадена война или при включване на неутралната държава във въоръжения конфликт. Тази форма на неутралитет има доста дълъг исторически път на развитие. Както вече отбелязахме, първите сведения за употребата на понятието „неутралитет“ датират от 1408 г. По това време често в практиката биват сключвани договори, които удостоверяват, че нито една от договарящите се страни няма да предоставя подкрепа на трета страна по време на война. Така постепенно, благодарение на подобни договори, се изгражда и оформя представата за неутралитета и неговата международноправна основа.⁴

По-нататъшното си развитие неутралитетът бележи през 1478 г., когато управниците на град Лиеж⁵ обявяват, че градът няма да оказ-

⁴ Водеща роля в изграждането и развитието на представата за неутралитет има Сборникът от правила и обичаи, регулиращи воденето на морската война. Той е издаден в средата на XIV век и носи името „Консолато дел маре“. В Сборника се оформят някои правила, отнасящи се до правото на залавяне или освобождаване на стоки в зависимост от това на коя страна принадлежат – на воюващата или на неутрална страна – и също така дали се намират на кораб, който е собственост на воюваща или неутрална страна.

⁵ Град Лиеж се намира в Белгия.

ва поддръжка на воюващите страни. Решението на Лиеж за провъзгласяване на неутралитет се отнася както за военно, така и за мирно време. През XVIII век принципът, според който неутралната държава се задължава да спазва позицията на безпристрастие и да не оказва какъвто и да е вид съдействие на воюващите страни, а воюващите страни от своя страна да уважават нейната териториална неприкосновеност, става всепризнат.

Както вече бе споменато, най-голям принос за окончателното оформяне на международноправния статут на неутралната държава има състоялата се през 1907 г. Международна конференция по международно право, където се изработват две конвенции – Пета и Тринадесета. Тяхното съществено значение се състои в това, че се потвърждава уважаването на суверенитета и териториалната цялост на неутралната държава.⁶ Петата Хагска конвенция постановява, че на воюващите страни се забранява да превозват по какъвто и да е начин войски, бойни и хранителни припаси през територията на неутралната държава. Забраната към воюващите страни важи и за извършването на каквито и да са враждебни действия в крайбрежните води на неутралната държава. Тези ограничителни мерки трябва да бъдат еднакво прилагани от неутралната държава по отношение на всички воюващи.

Важно е да се подчертае, че неутралната държава има право, в случай че се наложи, да отблъсне със сила възможните посягательства върху неутралитета ѝ.

Постоянен неутралитет

За разлика от военновременния, постоянният неутралитет е в сила, когато дадена държава обяви в мирно време, че ще остане неутрална при всички конфликти, които биха възникнали в бъдеще. По този начин постоянният неутралитет означава неучастие на дадената държава във война между други държави. В този случай неутралитетът изразява предварително действие, особено във фазата преди зараждането на дадена криза. Той може да бъде

⁶ В тази връзка член 1 на Петата Хагска конвенция постановява: „Територията на неутралните държави е неприкосновена“.

обявен посредством договор, в който съответната държава заявява своя неутралитет за постоянен, като същевременно минимум една друга държава трябва да признае този статут.

Правната основа на постоянния неутралитет за разлика от военновременния не е изрично регулирана от международноправна гледна точка. Възниква през XIX век от политическата практика на държавите, а от правна гледна точка може да се приобщи към международното обичайно право.

По време на въоръжен конфликт неутралната държава има правата и задълженията, които са указани в Хагските конвенции от 1907 г. Държава, която е обявила постоянен неутралитет, не може да участва във военни съюзи, да предоставя своята територия за изграждане на чужди военни бази и да разрешава ползването ѝ за подготовка или водене на военни действия.

Всъщност защо се появява тази форма на неутралитета – постоянният неутралитет в Европа? Ако се разгледа историята на Европа през последните векове, ясно се вижда, че една от причините за появата на постоянно неутрални държави са противоречията на континента през XIX век, които трудно се разрешават по мирен път. Швейцария е първата държава в Европа, която става неутрална, като това се случва след победата на Съюзните сили над Франция по времето на Наполеон.⁷ След тези събития през 1814–1815 г. се провежда Виенският конгрес. С Декларация от 20 март 1815 г. той постановява, че „Общият интерес изисква да бъде установено в полза на Швейцарската общност предимството на един постоянен неутралитет“.⁸

Държавите, участващи във Виенския конгрес, смятат, че неутралитетът и неприкосновеността на Швейцария, както и нейна-

⁷ През 1813 г. Съюзните сили – Австрия, Прусия, Русия и Швеция – извоюват победа при Лайпциг над Наполеонова Франция.

⁸ С Декларация от 20 ноември 1815 г. Виенският конгрес потвърждава, че силите, подписали Виенската декларация от 20 март 1815 г., „признават с настоящия акт по изричен и достоверен начин постоянния неутралитет на Швейцария и гарантират целостта и неприкосновеността на нейната територия и новите ѝ граници...“.

та независимост от чуждо влияние, са съобразени с интересите на политиката на цяла Европа.

Историята на Европа показва, че постоянният неутралитет бива нарушаван не от самите държави, които са го прогласили, а от воюващи държави, които не спазват установените права на неутралните държави.

Прекратяването на постоянния неутралитет може да се осъществи при същите условия, при които е възникнал.

Мирновременен неутралитет

Мирновременният неутралитет не се основава на международноправен статут. Той може да бъде представен като политическа форма на постоянния неутралитет и е от съществено значение за присъединяването на някои неутрални държави в Европейския съюз.

Тази форма на неутралитета се осъществява в мирновременни условия и поради този факт се нарича мирновременен неутралитет или политика на неутралитет. Той не се основава на правото, а по-скоро се доближава до политическата максима. Той не е цел на националната външна политика, както това е при постоянния неутралитет, а е средство на външната политика. Тъй като при мирновременния неутралитет липсва международноправен статут, съответната държава може по всяко време да се откаже от своето въздържане от неучастие в конфликт. При всички случаи държавата, която води политика на неутралитет именно поради факта на отсъстващите правни норми за нейния неутралитет, бива подлагана на постоянен мониторинг от страна на останалите държави дали неутралитетът все още политически съществува, или временно е отказан. Ето защо оценяването на достоверността на неутралната политика е от особено значение, което означава, че държава, водеща политика на неутралитет, следва да се придържа към нормите, приети за държавите с постоянен неутралитет, за да покаже ясно волята си за неутралност и да спечели доверието на другите държави. Поради тази причина на практика тя следва да спазва международноправните норми, въпреки че юридически не е задължена да прави това. Лихтенщайн е една от държавите, кои-

то водят политика на неутралитет, като още през 1868 г. разпуска армията си и оттогава се смята за неутрална.

Политиката на неутралитет, водена от неутралните европейски държави, се припокрива с казаното дотук за постоянния неутралитет в мирно време, а именно – неучастие във военни съюзи и конфликти, както и недопускане изграждането на военни бази на собствена територия.

Задълженията на неутралните държави могат да бъдат разделени на два вида – по време на война и в мирно време.

По време на война задълженията на всички държави, независимо от това дали неутралитетът им е военновременен, постоянен, или мирновременен, са идентични. Те се фиксирани в гореспоменатите правни източници – двете Хагски конвенции от 1907 г. и международноправните традиции и обичаи. Задълженията на неутралните държави при конфликт или случай на война в общи линии се свеждат в подредбата на следните категории:

➤ Задължения за въздържане – неутралната държава е длъжна да се въздържа от всякакъв вид непосредствена или посредствена подкрепа на участниците в съответния конфликт. Такива например са: предоставянето на въоръжени сили, местности, бази, достъп до въздушно пространство, доставка на оръжие, предоставяне на оръжие и военни средства, отпускането на държавни кредити за водене на военни действия, както и предоставянето на военна информация.

➤ Задължения за безпристрастност – това е друго основно задължение на неутралната държава. То се състои в това тя да не извършва действие, което е в по-голяма полза на единия от участниците в конфликта. За всички държави, водещи война, важи принципът на равнопоставеност. Едно действие, от което може да се откаже неутралната държава поради задълженията си за въздържане, често пъти може да се разгледа от гледна точка на задължението за безпристрастност като нарушение на неутралитета.

➤ Задължения за търпимост – неутралната държава е задължена да допусне някои действия от страна на държавите, водещи война. Например – проверка на неутрален кораб.

➤ Задължения за отбрана – неутралната държава има задължението да запази своята териториална цялост със средствата, с които разполага, като предотврати евентуално действие от страна на воюващите държави. Това означава, че в краен случай трябва да се противопостави дори и със сила на всякакъв вид действия, без да допусне военни действия, нарушаващи територията на държавата. Съществува задължение в случай на необходимост неутралитетът да бъде отбраняван дори и с оръжие.

Задълженията на неутралните държави в мирно време се различават в някои отношения от тези по време на война. Правата на постоянно неутралната държава, където спада и разглежданият мирновременен неутралитет по време на война, са идентични с правата на държава с военновременен неутралитет. Но в други случаи правното положение на държава с постоянен и на такава с военновременен неутралитет не е еднакво. Постоянно неутралната държава има специални задължения и в мирно време. Те трябва да допринесат, при каквито и да е обстоятелства, постоянно неутралната държава да не бъде въввлечена в евентуален бъдещ конфликт. Международната общност от държави трябва да е сигурна, че постоянно неутралната държава няма да започне война или че при възникването на конфликт няма да вземе участие в него.

Съответната постоянно неутрална държава има ангажимент още в мирно време за някои предварителни действия. Към тях спадат: задълженията на такава държава още в мирно време да не предприема нищо, което при евентуална бъдеща война ще направи невъзможно спазването на ангажиментите, свързани с неутралитета. Задълженията на постоянния неутралитет в мирно време се изразяват основно в това, че: не трябва да се сключват договори за взаимопомощ, които биха обвързали съответната държава при евентуални бъдещи конфликти или военни действия. Тя не трябва да се присъединява към военни съюзи и следва да отказва всякакъв вид военно сътрудничество, което е свързано с оръжейна техника. Едновременно с това обаче, съответната държава следва да разполага с убедителна готовност за отбрана на своя неутралитет чрез адекватни средства за въоръжение. Освен това съществува и

необходимост за постоянно неутралната държава да гарантира неутралитета си посредством активна неутрална политика. Останалите държави следва да бъдат убедени в сериозността на неутралния статут, така че изграждането на доверие и достоверността са основни критерии на неутралната политика.

Детайлизирането на неутралната политика в основни линии е зависимо от възможностите и свободата на действие на дадената държава. От съществено значение е, че посредством неутралната политика се демонстрират способностите и възможностите за отбрана на постоянно неутралната държава, нейните мироналагащи и мироопазващи функции. Неутралната държава трябва да избягва контакти с държави, които биха могли да я въвлекат в някакъв конфликт. Една правдоподобна неутрална политика е особено важна за държава, водеща политика на неутралитет, тъй като неутралният статут не е правно утвърден.

ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА НЕУТРАЛИТЕТА В СТРАНИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – АВСТРИЯ, ИРЛАНДИЯ, ФИНЛАНДИЯ, МАЛТА И ШВЕЦИЯ

Задълженията на неутралните държави, които са членки на Европейския съюз, се различават. Изминатият път от тези пет държави – Австрия, Ирландия, Финландия, Малта и Швеция, към Европейския съюз води до най-значимите промени в разбиранията и статута на неутралитета.

Австрия

Възникването на неутралитета в Република Австрия ни връща към годините след Втората световна война.⁹ Десет години след като Австрия е освободена, тя е разделена на четири зони (от 1945 г. до 1955 г.). Първите идеи за обявяване на независимост и неутра-

⁹ През 1938 г. страната е окупирана от Германия под формата на така наречения „аншлус“. Австрия е освободена през 1945 г. и скоро след това е разделена на четири зони, окупирани от войските на Англия, САЩ, СССР и Франция.

литет на страната се зараждат през 1953 г. сред видни политици и общественици в Австрия. Постепенно идеята за неутралитет като основа за решаване на австрийския въпрос намира все по-широка подкрепа в страната. На 14 април 1955 г. се състои среща в Москва, на която австрийска правителствена делегация, ръководена от тогавашния федерален канцлер на страната Ю. Рааб, заявява намеренията на Австрия да не се присъединява към военни съюзи, да не допуска изграждането на чужди военни бази на своя територия. Тоест Австрия заявява ясно желанието си за обявяване на постоянен неутралитет. Само месец по-късно, на 14 май 1955 г., във Виена се свиква среща на министрите на външните работи на Англия, САЩ, СССР и Франция. Изходът от тази среща се увенчава с успех и на 15 май същата година се подписва Австрийският държавен договор между Австрия и четирите държави участнички в срещата за възстановяване на независима Австрия. В него се подчертава, че държавите, подписали договора, ще уважават независимостта и териториалната цялост на Австрия. В този договор не се споменава обаче за постоянен неутралитет на Австрия. Правният статут на постоянно неутрална държава тя получава вследствие на приетия от Националния съвет¹⁰ на 26 октомври 1955 г. Федерален конституционен закон.¹¹

Всъщност приемането на този закон става ден след изтеглянето на съюзническите войски от Австрия. Англия, САЩ, СССР и Франция признават постоянния неутралитет на Австрия на 6 декември 1955 г. Голяма част от държавите признават неутралитета на Австрия недвусмислено, други – мълчаливо. Тогавашното българско правителство

¹⁰ Република Австрия има двукамерен парламент. Долната камара е Националният съвет, а горната камара е Федералният съвет.

¹¹ Федералният конституционен закон за неутралитета на Австрия, приет на 26 октомври 1955 г., постановява по категоричен начин: „За целите на дългото и постоянно утвърждаване на своята външна независимост и неприкосновеност на територията си, Австрия доброволно заявява своя постоянен неутралитет. Австрия ще го поддържа и ще го защитава с всички налични в нейно разпореждане средства. За осигуряването на тези цели Австрия в бъдеще няма да встъпва в никакви военни съюзи и няма да допуска създаването на военни опорни пунктове на чужди държави на своя територия“.

със своя нота от 15 декември 1955 г. уведомява австрийската страна, че признава нейния постоянен неутралитет.

Дълго време след влизането в сила на Федералния закон за неутралитета Австрия страни от европейската интеграция, тъй като статутът на постоянен неутралитет е разглеждан от някои политици и от обществото в страната като несъвместим с пълноправно членство в Европейската общност. По това време се защитава мнението, че пълноправната интеграция, свързана с отказ от суверенитета, би ограничила до голяма степен независимостта, така че в случай на опасност Австрия няма да бъде в състояние да оправдае задълженията си по отношение на постоянния неутралитет. Австрийското правителство иска държавата да се приближи до Европейската общност, но не и да се присъедини.

Новата динамика в развитието на Европейската общност в средата на 80-те години доведе до изграждане на концепцията за Общ пазар през 1986–1987 г. и допринесе за промяна в позицията на Австрия по въпроса за присъединяването на страната към Общността. Поради засилената икономическа интеграция на Европа Австрия, както и други държави членки на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕФТА), искат да предотвратят по-нататъшна изолация от интеграцията, както и икономическите си загуби. Австрийските икономически и банкови среди настояват за поемане на курс към Европейската общност.

След интензивни политически и научни дебати през 1989 г. Австрия реагира на напредъка на интеграционния процес в Европа, като на 17 юли представя на тогавашното Председателство на Съвета на Европейската общност молба за членство. В нея се подчертава, че Австрия запазва своя международно признат статут на постоянен неутралитет и нейната неутрална политика ще бъде специфичен принос за запазването на мира и сигурността в Европа.

С подписването на Договора от Маастрихт (1991 г.), който е договорната основа на Общата външна политика и политика за сигурност, се появяват съмнения от страна на Европейската комисия за австрийския неутралитет. В тази връзка тогавашното

правителство на Австрия започва обновяване на съдържанието на съществуващата форма на неутралитет.

Краят на Студената война и разпадането на СССР довеждат до засилване на дискусиата относно статута на австрийския неутралитет. През юни 1992 г. Австрия обявява, че приема съдържанието и целите на Общата външна политика и политика за сигурност на ЕС. През ноември 1993 г. Австрия прави още една крачка напред като обявява готовността си да предприеме необходимите вътрешнополитически и правни промени във връзка с присъединяването си към ЕС с оглед на променените рамкови условия в Европа. Като резултат Австрия се присъединява към Европейския съюз, без да губи неутралитета си.

Договорът за присъединяване, подписан от Австрия на 24 юни 1994 г., е идентичен с тези на 12-те държави членки на ЕС, както и на държавите кандидатки Швеция и Финландия. Той не съдържа никакви специални разпоредби, касаещи неутралитета. В съвместното изявление по отношение на Общата външна политика и политика за сигурност, както Австрия, така и Швеция и Финландия по-скоро подчертават, че приемат изцяло и безрезервно всички цели на договора за Европейския съюз и наредбите за ОВ-ППС. На базата на юридически признатия неутралитет Австрия предприема и промяна на Конституцията си¹². Оттогава тази поправка служи за юридическа основа за неограничено участие на Австрия в Общата външна политика и политика за сигурност. Поради съществуващия Федерален закон за неутралитета от международноправна гледна точка Австрия се разглежда, както и преди, като неутрална държава. Присъединяването на страната към Европейския съюз довежда до промени в австрийското разбиране за неутралитета. Със съгласието да вземе всеобхватно и безрезервно участие в Общата външна политика и политика за сигурност, Австрия редуцира своя постоянен неутралитет на „твърдо ядро на неутралитет“.

¹² Променен е член 23f абзац 1 на Федералния конституционен закон на Република Австрия.

Австрийският неутралитет се изразява в нечленуване във военни съюзи, като това обхваща и забрана за разполагане на чужди войски на австрийска територия.

Постоянният неутралитет на Австрия възниква в резултат на противоречия между европейските държави. Той не е натрапен, тъй като е приет с едновременното волеизявление на австрийския парламент и полученото предварително съгласие на министрите на външните работи на Англия, САЩ, СССР и Франция.

Друг важен момент, който следва да се отбележи, е фактът, че като постоянно неутрална държава Австрия е център на активна международна дейност. Виена е седалище на много международни организации – Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, свързаната с Организацията на обединените нации Международна агенция за атомна енергия и други. Неутралитетът на Австрия ѝ дава сериозни основания за активно участие в редица мирни начинания, а това означава възможност да даде своя принос за укрепване на мира и сигурността в Европа и света.

Швеция

Първите данни за неутралитета в Швеция ни връщат към 1834 г., когато крал Карл Йохан XIV прави формално изявление, отнасящо се до система от стриктен и независим неутралитет. В наши дни Швеция излиза с Декларация за неутралитет през 1912 г. Две години по-късно, по време на започналата вече Първа световна война, тя потвърждава отново, че ще спазва обявения неутралитет.¹³ Швеция води политика на неутралитет, която се осъществява преди всичко в мирновременни условия. Тя има традиционно отношение към въпросите на сигурността, като дефинира постоянно неучастие във военни съюзи в мирно време с цел неутралитет, както и по време на война. След започването на Втората световна война Швеция отново потвърждава неутралитета си. Едновременно с това обаче, по време на Съветско-финската война през зимата на 1939–1940 г., Швеция

¹³ По време на Първата световна война (1914–1918) Швеция се развива икономически и увеличава благосъстоянието си, тъй като търгува и с двата воюващи лагера.

оказва помощ на Финландия от позицията на страна, която не взема участие в конфликта.

След Втората световна война шведският неутралитет е насочен по-скоро към успокояване на съветския интерес към нея и за изключване на шведската територия като евентуално бойно поле на НАТО. Швеция залага на една активна неутрална политика, която включва открита критика към двете суперсили и укрепва усилията за постигане на мир във и извън рамките на ООН. През 1949 г. Швеция отказва да се присъедини към НАТО. Оттогава тя води неотклонно политика на неутралитет. Тази форма на неутралитета, както вече споменахме, не се гарантира с международен договор. По този начин не съществува задължение от гледна точка на международното право за неутрално поведение. По-скоро Швеция избягва съзнателно едно международноправно признание на неутралитета, за да може сама да определя неговия формат. При необвързаност със съюзи Швеция има възможност да взема самостоятелно решения по отношение на своя неутралитет. Следва да се отбележи, че неутралната политика на Швеция е комбинирана със силна военна отбрана, като военните разходи са по-високи в сравнение с тези в другите неутрални държави. Също така ясно се демонстрира способността за защита на собствената територия.

Швеция, подобно на Австрия, в началото защитава позицията, че неутралитетът е несъвместим с пълноправно членство в Европейската общност. По-късно тя променя тази позиция във връзка с концепцията за Общия пазар в рамките на Европейската общност от една страна, а от друга – под натиска на валутните пазари. Не на последно място трябва да се посочат и икономическите причини, възникнали поради криза в политическия модел в Швеция. Допълнително влиянието оказват краят на Студената война и разпадането на СССР.

През 1990–1991 г. с изключително бързо темпо се преразглежда и предефинира шведското понятие за неутралитет, като това заляга в молбата за членство в Европейската общност, подадена на 1 юли 1991 г. Шведската молба, за разлика от австрийската, не предвижда допълнителни споразумения по отношение на не-

утралитета. Така Швеция се сбогува с „митичния неутралитет“. През март 1994 г. преговорите с Европейския съюз са приключени успешно и на 24 юни 1994 г. Швеция, съвместно с Австрия и Финландия, подписва договора за присъединяване. Освен това Швеция приема изцяло и без уговорки целите, залегнали в договора с Европейския съюз, свързани с Общата външна политика и политика за сигурност.

По този начин се променя официалното досегашно разбиране за неутралитета на Швеция в светлината на присъединяването ѝ към Европейския съюз. Основно това се изразява в ограничаването му до „военен“ неутралитет. Тоест той намира израз в съществуващата необвързаност на Швеция с алианси и военни съюзи, като тя следва да бъде запазена, докато може да осигурява отбраната на страната.

Финландия

Още с началото на Първата световна война идеите за независимост на Финландия намират широко разпространение сред обществото в страната. След победата на Февруарската революция в Русия Финландия получава възможност за пълно самоуправление, а на 6 декември 1917 г. провъзгласява своята независимост. След Втората световна война Финландия води политика на неутралитет и не участва във военни блокове и съюзи. Съветско-финландската война от 1939–1940 г. завършва с поражение за Финландия.

Докато по време на Втората световна война Финландия засилва сътрудничеството си със западните държави и отношенията ѝ със СССР са по-студени, то след поражението във войната тя се принуждава да ги подобри, за да си осигури политически предпоставки за бъдещето си съществуване като неутрална държава. Недоверието в междудържавните отношения се заменя с приятелство. Финландия се обявява против предложението на СССР за по-тясно сътрудничество между двете държави, което предвижда присъединяването на Финландия към съвместен военен съюз. Нейната основната цел е да остане неутрална държава въпреки интересите на Великите сили.

Тези различни позиции водят до сключването на Договор за приятелство, сътрудничество и взаимна подкрепа между Финландия и СССР.¹⁴ В Преамбюла на този договор се изразява желанието на Финландия „да остане извън конфликта на интереси на Великите сили“. Посредством договора Финландия се задължава да отблъсне всяко нападение на Германия или друга държава, която е в съюз с нея.¹⁵ Този договор дава повод за съмнение относно финландския неутралитет. По това време за приемането на неутрален статут на Финландия пречи военната база на СССР, разположена на финландския полуостров Поркала. Но тъй като според Договора и волята на двете страни по него следва да не се осъществява военен съюз, в практиката от страна на Финландия се ползва Преамбюлът като международноправна основа за неутралитета.

При по-детайлно разглеждане се забелязва, че реалното начало на финландския неутралитет от гледна точка на международното право е 1955 г., в която СССР изтегля военната си база в Поркала. Напускането на финландската територия възстановява предпоставките за неутралния статут на държавата. От правна гледна точка сключеният договор между Финландия и СССР не може да послужи за установяване на постоянен неутралитет, както някои финландски политици предвиждат. Финландия води по-активно политика на неутралитет след идването на власт на правителството на У. Кекконен, което осъществява такъв външнополитически курс. През 1955 г. страната става член на Организацията на обединените нации.

На по-късен етап Финландия отправя поглед към европейската интеграция. Външната ѝ политика и политиката за сигурност е повлияна от отношенията ѝ със СССР.

По време на Студената война позицията на Финландия до голяма степен е в съответствие с позицията на СССР. Поддър-

¹⁴ Президент на Финландия по това време (1946–1956) е Ю. К. Паасикиви. Договорът за дружба, сътрудничество и взаимопомощ със СССР е подписан през 1948 г., по-късно подновен през 1970 г. и 1983 г.

¹⁵ Чл. 1, абзац 1 от Договора за дружба, сътрудничество и взаимопомощ със СССР.

жането на баланс между интересите на Изтока и Запада е необходимост в областта на нейната външна политика и икономика. Формално в средата на 80-те години на миналия век, когато в международен план напрежението намалява, Финландия осъществява по-тесни взаимоотношения с европейските държави. От икономическа гледна точка Финландия е свързана и преди това с европейската интеграция.

До края на Студената война външнополитическият статут на Финландия е зависим до голяма степен от геополитическото разположение на страната, граничеща със СССР. По това време Финландия е на границата, която пресича Изтока и Запада, така че нейната политика е повлияна от съседите ѝ, особено от отношенията със СССР.

С разпадането на Съветския съюз и особено след анулирането на гореспоменатия Договор за сътрудничество, както и сключването на Договор за добросъседство, който не е свързан с ангажиращи държавите клаузи, през 1992 г. се поставя ново начало в отношенията между Финландия и Русия. Следва основна промяна във финландската външна политика, политиката на сигурност и европейската политика на страната.

Докато през есента на 1991 г. едно членство в Европейската общност е изключено поради задълженията, произтичащи от неутралитета, то през месец януари 1992 г. финландското правителство официално обявява интереса си към пълноправно членство в Европейската общност. Присъединяването към Европейската общност се разглежда като възможен изход от съществуващата по това време икономическа криза в страната. Освен това след края на Студената война във Финландия се получава политически вакуум, тъй като страната вече не е посредник между Изтока и Запада и членството в Европейската общност следва да допринесе за решаването и на този въпрос. Финландското правителство подчертава още преди присъединяването си, че ще запази неутралитета на страната дори и в рамките на Европейската общност. Едновременно с това обаче, правителството на Финландия обявява, че неутралитетът е „съкратен до необвързване на държавата с воен-

ни съюзи и поддържането на собствена отбрана“. Едновременно с това Финландия обявява, че е готова да се включи на по-късен етап в развитието на Общата външна политика и политика за сигурност и да приеме задълженията, свързани с нея, както и да подкрепи нарастващите усилия на Европейския съюз в тази област. В съответствие с така дефинирания неутралитет в заявлението на Финландия за членство в Европейския съюз¹⁶ от 18 март 1992 г. няма допълнителни клаузи относно неутралитета. Заедно с Австрия и Швеция, Финландия подписва Договора за присъединяване към Европейския съюз на 24 юни 1994 г., както и общата декларация относно въпросите, касаещи Общата външна политика и политика за сигурност.¹⁷ Финландия става член на Европейския съюз на 1 януари 1995 г., като това ѝ дава силен допълнителен импулс за ускоряване на технологическото преустройство на икономиката.

Оттогава Финландия официално се отказва от използването на понятието „неутрална“ и определя външната си политика и политиката си на сигурност като „свободна от военни съюзи“. По този начин финландският неутралитет, както и този на Швеция в наши дни, се определя по-скоро като мирновременен неутралитет.

Ирландия

Развитието на ирландския неутралитет се свързва непосредствено с борбата за независимост на Ирландия от Англия в началото на XX век. От 1921 г. до 1922 г. той е резултат от външната политика, насочена към политическа автономност спрямо силната съседна държава и към постигането на възможно по-голям суверенитет. На 6 декември 1921 г. Ирландия сключва с Англия Договор за определяне на Ирландия като независима държава в рамките на Британската общност (Commonwealth).

¹⁶ С Договора от Маастрихт на 07.02.1993 г. се създава Европейският съюз. Договорът влиза в сила на 01.11.1993 г.

¹⁷ През октомври 1994 г. във Финландия се провежда референдум за членството ѝ в ЕС. Подкрепа на присъединяването на страната към Европейския съюз изразяват 57% от гражданите. През ноември същата година парламентът на Финландия ратифицира Договора за присъединяване към ЕС със 152 гласа „за“ и 45 „против“.

По време на Втората световна война Ирландия се обявява за неутрална и така окончателно и ясно заявява независимостта си от Англия, но следва да се отбележи, че тя оказва помощ на Германия в рамките на тази война.

През 1949 г. приключват и последните формални връзки с Британската общност. Ирландия става напълно независима държава, обявявайки се за Република. По същото време факторът „неутралитет“ е централен елемент на цялата политическа концепция на ирландското правителство. Едновременно с това трябва да се подчертае, че голяма част от обществото подкрепя тази политика. Гражданите на Ирландия свързват неутралитета с независимостта на страната.

След края на Втората световна война Ирландия прави връзка между неутралитета и въпроса за Северна Ирландия. Ирландското правителство отказва присъединяване към НАТО през 1949 г. и посочва като основен мотив за това решение разделението на страната.

Неутралитетът на Ирландия не е утвърден в конституцията на страната, тоест няма юридически статут и не може да се сравнява с неутралитета на Австрия. Ирландският неутралитет по принцип не се свързва с доктриналната същност на международното право и не може да бъде причислен към класическото право на неутралитета. Неутралитетът на Ирландия по-скоро се отнася до водене на политика на неутралитет или към т. нар. мирновременен неутралитет. Той се използва политически за осъществяване на определена цел, т.е. да се обърне внимание на политическата ситуация в Ирландия, като се запазва в този си вид до обединението със Северна Ирландия. По този начин неутралният статут на Ирландия поставя на предна линия политическите средства за натиск спрямо Великобритания и политиката, насочена към Европа, но до голяма степен остава без успех.

За разлика от Австрия, Швеция и Финландия, Ирландия се присъединява към Европейската общност на 1 януари 1973 г. Тази стъпка на Ирландия се предприема преди всичко по икономически причини. Тя не желае да загуби връзките си с Великобрита-

ния, от която до голяма степен е зависима в търговско-политически аспект. Гъвкавостта на ирландския неутралитет и фактът, че в страната няма дълбоки противоречия по отношение на тази политика, способстват за лесното му въвеждане в практиката. Следва да се отбележи, че по време на преговорите за присъединяване към Европейската общност не се провежда допълнителна дискусия относно неутралния статут на Ирландия. Неопределеният характер на ирландския неутралитет не се оказва пречка за присъединяване на страната към Европейската общност.

На по-късен етап от развитието на интеграцията, както и във връзка с конкретни задължения, които Ирландия има като член на Европейската общност, неутралният статут на държавата се проявява като проблематичен. През 1982 г. тя не се присъединява към другите държави членки на Европейската общност в санкциите спрямо Аржентина в рамките на европейската солидарност. Изключително силните политически уговорки от страна на Ирландия по отношение на неутралитета са в началото на 90-те години във връзка с Договора от Маастрихт и предвиденото въвеждане на Обща външна политика и политика за сигурност. Ирландия допринася съществено за въвеждането на член J.4 абзац 4 от Договора за ЕС, според който политиката на Съюза по отношение на сигурността и отбраната не засяга определени държави. Член J.4, абзац 4 от Договора за Европейския съюз (Договора от Маастрихт), който Договорът от Амстердам прие в член 17, абзац 1 и подабзац 3.1., дословно се определя често като „ирландската клауза“.

Независимо от тези случаи, дори и в рамките на ЕО / ЕС, неутралитетът на Ирландия е неясно и слабо изразен. Определя се основно като мирновременен, особено по отношение на Общата външна политика и политика за сигурност и съдържащата се в нея отбранителна политика. Отхвърля се едно по-нататъшно конкретизиране на неутралитета на Ирландия.

Малта

През 1778 г. островите на Малта се завладяват от Наполеон, но само няколко години по-късно той е принуден да ги отстъпи на британците. През 1947 г. Малта получава статут на самоуправляваща се колония. Тя е единствената колония, за която са правени опити да стане част от Обединеното кралство, но след неуспешния опит на 21 септември 1964 г. избира пътя на независимостта в рамките на Британската общност. Десет години по-късно (на 13 декември 1974 г.) Малта се провъзгласява за парламентарна република.

Амбициите на Малта отдавна са насочени към Европейския съюз. Още през 1971 г. тя става асоцииран член на Европейската общност, а 20 години по-късно страната кандидатства за пълноправно членство. През 1993 г. Европейската комисия представя своето мнение по кандидатурата на Малта и изразява готовността на Европейския съюз да започне преговори за членство с бившата британска колония веднага щом това стане възможно. Нещо повече, през 1995 г. с голямо мнозинство Европейският парламент приема да ѝ бъде даден статут на наблюдател с право на мнение на насрочената за следващата година междуправителствена конференция.

По това време сред политиците вътре в страната съществуват коренно различни мнения по отношение на европейската интеграция на Малта. Някои от тях традиционно подкрепят процеса на интегриране на страната към европейските структури. Други политици твърдо му се противопоставят. Смяната на правителството през 1996 г. обръща външнополитическия курс на малката средиземноморска държава. През октомври същата година тогавашното малтийско правителство замразява кандидатурата на Малта за пълноправно членство в ЕС, подадена от предходното правителство, но не я оттегля, което оставя възможност за нейното подновяване в бъдеще. Управлението в страната се сменя отново през септември 1998 г. и на власт идва правителство, което е твърдо решено да продължи пътя на интеграция на Малта в Европейския съюз. Молбата за членство е подновена, но Мал-

та е изпуснала шанса си да започне преговорите за пълноправно членство в Европейския съюз още същата година. На базата на оценките на Комисията до 1996 г. тя има реалната възможност за това. За да стане пълноправен член на Европейския съюз, Малта трябва да направи поправка в конституцията си, касаеща обявения през 1987 г. неутралитет, който е в противоречие с Общата външна политика и политика на сигурност на ЕС.

На срещата на върха в Хелзинки (10–11 декември 1999 г.) Малта получава покана за започване на преговори за членство в Европейския съюз. Малта е в специфично положение, както вече споменахме, тъй като замразява кандидатурата си през 1996 г., но я подновява две години по-късно.

През декември 2002 г. Малта приключва успешно преговорите за членство в Европейския съюз. На 8 март 2003 г. е проведен референдум за членство в ЕС. Според резултатите 53,65% от гласувалите са подкрепили членството, а 46,35% са гласували против.¹⁸ Малта се присъединява към Европейския съюз като пълноправен член на 1 май 2004 г.

Сред преговорните глави, по които се договарят страните кандидатки и Европейският съюз, има и глава „Разни“. Тя се състои от редица въпроси, които не са в противоречие с останалите преговорни глави, но не могат да бъдат разглеждани в тях. Съдържанието на глава „Разни“ включва въпросите, по които ЕС се договоря със страните кандидатки в Копенхаген. В тази глава е включена и Декларацията на Малта за неутралитет.

В международен план Малта поддържа линия на неутралитет и създаване на Зона на мира и сигурността в Средиземноморския регион. Водеща насока на външната политика на страната е нейното активно участие в работата на редица международни и регионални организации: Организацията на обединените нации, Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество

¹⁸ На 16 април 2004 г. Малта става първата от присъединяващите се 10 държави, която депозира в Рим ратификационните инструменти на Договора за присъединяване на страната към Европейския съюз.

в Европа, Интерпол, ЮНЕСКО, Световната организация за туризъм и др. Малта е член на ООН от 1 декември 1964 г.

От самото начало на своето членство в Европейския съюз тя подпомага и подкрепя стъпките, предприемани в интерес на международния мир и сигурност. Малта е активна от дълги години в това отношение и в рамките на ООН. Тя е сред държавите, които смятат, че ООН следва да бъде най-важният гарант за мира в света и не може да бъде заместена от друга организация. Малта играе активна роля в Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа още от нейното създаване. Тя изпраща представители на своите въоръжени сили в мисиите на ОССЕ в Босна и Херцеговина и в Грузия. Малта смята, че запазването на мира е много важен елемент от дейността на ОССЕ, насочена към предотвратяване на конфликти, тяхното ограничаване и възстановяването на засегнатите страни.

Главна насока на външната политика на страната е материализирането на заложения в Конституцията принцип за необвързаност. Постигането на сигурност и сътрудничеството в района на Средиземноморието заема приоритетно място във външната ѝ политика. Малта разглежда политиката си на неутралитет като съвместима с развитието на Европейската политика за сигурност и отбрана.