

ПРАВНА УРЕДБА НА ОБЩАТА ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ СПОРЕД ДОГОВОРА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА КОНСТИТУЦИЯ ЗА ЕВРОПА

Ас. Николай Марин

Преди анализа на правната уредба на Общата външна политика и политика за сигурност на Европейския съюз според Договора за създаване на Конституция за Европа (ДКЕ) е необходимо да се разгледат някои особености и специфики, които обуславят важни изводи за цялостната политическа обстановка в Европа и за състоянието на европейската интеграция. Безспорно е, че изработването на ДКЕ е едно от най-големите предизвикателства в целия процес на правна регламентация на европейската интеграция. Това се дължи на факта, че интеграционният процес навлезе в качествено нов етап, след като бе подготвено и извършено най-голямото разширяване на ЕС, което промени коренно състоянието и същността на Съюза. Тази трансформация има свои съществени черти. Една от тях бе начинът, по който се извърши процесът на изработване и дискутиране на новата правна рамка на държавите членки в ЕС. Отчетено е, че използваната практика за ревизия на учредителните договори чрез свикване на междуправителствени конференции е неефективна и не може да осъществи така нужното преобразуване на правната регламентация, което да е в съответствие с новите реалности. За тази цел бе създаден Европейски конвент, натоварен с изработването на Конституционния договор за Европа. Председателството на Конвента бе поверено на Валери Жискар Д'Естен, а заместник-председатели бяха Джулиано Амато и Жан-Люк Деан. Участие в дейността на Европейския конвент взимат представители както на пълноправните членове на ЕС, така и на страните кандидатки, а също и представители на европейските институции.

Заслужава да се обърне внимание, че Конституционният договор за Европа не е типична традиционна конституция, а по-скоро представлява международен договор. Това схващане се споделя и от българския експерт Марио Милушев, който в статията си „Коментар на проекта за Европейска конституция“ заявява: „Всъщност новият текст, макар в политически план и символично да бъде наричан „Конституция“, в юридически план представлява типичен международен договор. Това е така на първо място поради начина на влизане в сила на Конституцията, а именно чрез ратификация от страна на всички държави членки...“¹

Нещо повече, това е конституционен договор на особен вид интеграционно образувание, което в продължение на повече от 50 години успява да наложи и утвърди своите авангардни идеи, които в немалко случаи изпреварват нивото на развитие на европейските общества. Във връзка с това е необходимо да се посочи сполучливият извод на изявения български учен проф. Евгени Танчев, че „Европейското обединение е динамичен, неравномерен, постъпателен процес, чиято юридическа основа възниква като международно регулиране, преминава през конституционализация на учредителните договори на Общностите, за да достигне до създаване на Европейска конституция на разширения ЕС, в който членуват повече от 25 страни...“² След преодоляването на сегашния критичен етап, свързан с неуспешната ратификация и намиране на компромисни решения, впоследствие този акт има възможност да се превърне в стабилна политическа основа за изграждане на силен и влиятелен Европейски съюз, в който ясно да се открояват политическите аспекти на обединението и въз основа на юридическата рамка и механизми да се укрепи политическата интеграция.

Правната регламентация на общата външна политика и политика за сигурност на Европейския съюз според Договора за създаване на Конституция за Европа се урежда в Глава V Дял V,

¹ Милушев, Марио. Коментар на проекта за Европейска конституция. – Европейска интеграция и право, 2005, № 2, с. 11.

² Танчев, Евгени. Конституцията на Република България, суверенитетът и Конституцията на ЕС –Международни отношения, 2003, № 3, с. 28.

озаглавен „Външни действия на Съюза“. В структурно отношение той се състои от *Глава първа*, в която са закрепени разпоредбите с общо приложение, и *Глава втора*, която конституционно установява регламентацията на Общата политика в областта на външните отношения и сигурността. В горепосочения Дял V се съдържат три раздела, в които последователно се дефинира правната уредба, както следва: *раздел първи*: общи разпоредби, *раздел втори*: обща политика за сигурност и отбрана и *раздел трети*: финансови разпоредби.

Прави впечатление, че в Договора за създаване на Конституция за Европа се въвеждат нови правни положения в областта на общата външна политика и политика за сигурност на Съюза. Налице са решителни опити на държавите членки да приложат заявената в четвърти поред нормативен акт политическа концепция в областта на външната политика и сигурността. Поради тази причина при дебатите в Конвента се създават и две работни групи с наименования „Външни действия“ и „Отбрана“, които приемат свои доклади³ целящи изработване на ясна визия в ДКЕ.

Въпреки положените усилия по изготвянето на Конституцията за Европа, не може да се пропусне и последвалото негативно развитие на процеса по нейната ратификация, която предизвика политически сътресения в две от водещите държави – Франция и Холандия, като след получения отрицателния вот в тях значително се намали и дори спря динамиката в политическото развитие на Съюза. Ратификацията на Конституционния договор за Европа беше отложена, а неопределеността и неясното бъдещо развитие доминират в този процес. Редица анализатори поставят въпроса за обективността на проведените референдуми и те са по-скоро единни, че този вот не бе против Конституцията за Европа, а всъщност е насочен към политическите проблеми, съществуващи в Европейския съюз. Професор Грейн де Бърка достига и до извода, че референдумите с отрицателен знак видоизменят по-на-

³ Working group VII External Action, Final report, 16 December 2002, doc. CONV 459/02 and Working group VIII Defense, Final report, 16 December 2002, doc. CONV 461/02.

татъшния път на европейската интеграция като посочва: „Остава същественият факт, че важният план за по-нататъшна европейска интеграция беше ясно отхвърлен с достатъчно мнозинство от населението на две от държавите основателки на Европейските общности, въпреки съществуването на поразителна политическа подкрепа на елита на обществата за предложенията и въпреки ясната представа на тези населения, че това беше значителна възможност и стъпка, силно подкрепяща по-нататъшното развитие на европейската интеграция...“⁴

В сега съществуващата ситуация се налага да бъде направена уговорката, че, макар и да не е влязъл в сила, Конституционният договор за Европа е подписан и подложен на ратификация, макар и забавена, както вече стана дума по-горе. Всъщност ДКЕ фактически съществува и решаването на ратификационните проблеми са въпрос, в който не трябва да се пренебрегва факторът време. От друга страна той внася нови принципни и концептуални положения, които провокират интереса на мнозина изследователи. Именно тези аргументи обуславят необходимостта да се извърши преглед на правната уредба, произтичаща от ДКЕ, разбира се, още веднъж се прави уговорка, че той не е влязъл в сила.

При последващия анализ на Общата външна политика и политика за сигурност е използван текстът на Договора за приемане на Конституция за Европа, подписан в Рим на 29.10. 2004 г., преведен на български език⁵.

Член III-292

Действията на съюза на международната сцена се основават на принципите, ръководили създаването, развитието и разширяването му и които той се стреми да утвърждава в целия свят: демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на ООН и международното право.

⁴ *De Burka, Grainne*. After the Referenda. – *European Law Journal*, Vol. 12, №1, January 2006, p. 7.

⁵ *Семов, Атанас, Захариева Юлия*. Окончателен текст на Договора за приемане на Конституция за Европа, подписан в Рим на 29 октомври 2004 г., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2005, 233–420.

Съюзът се стреми да развива отношения и да изгражда партньорство с трети страни и с международните, регионалните или световните организации, които споделят принципите по ал. 1. Той насърчава многостранните разрешения на общите въпросите, в частност в рамките на ООН.

2. Съюзът определя и провежда общи политики и действия и допринася за осигуряването на висока степен на сътрудничество във всички области на международните отношения с цел:

a) опазване на ценностите, фундаменталните интереси, сигурността, независимостта и целостта на Съюза;

b) утвърждаване и укрепване на демокрацията, правовата държава, правата на човека и принципите на международното право;

c) опазване на мира, предотвратяване на конфликтите и повишаване на международната сигурност съгласно принципите на Устава на ООН, както и принципите на Заключителния акт от Хелзинки и целите на Парижката харта, включително отнасящите се до външните граници;

d) подкрепа на устойчиво икономическо, социално и екологично развитие в развиващите се страни с основна цел премахването на бедността;

e) насърчаване на интеграцията на всички държави в световната икономика, включително чрез постепенното премахване на препятствията в международната търговия;

f) принос за изготвяне на международни мерки за опазване и подобряване на качеството на околната среда и устойчивото управление на световните природни ресурси с цел осигуряване на устойчиво развитие;

g) подпомагане на населението, държавите и регионите, пострадали от природни бедствия или предизвикани от човека катастрофи;

h) изграждане на международна система, основаваща се върху засилено многостранно сътрудничество и добро глобално управление.

3. Съюзът зачита принципите и следва целите по § 1 и 2 при подготовката и осъществяването на своите външни действия в различните области, влизащи в обхвата на този дял, както и в другите си политики, в тяхното външно измерение.

Съюзът следи за съответствието между отделните области на своите външни дейности, както и между тях и останалите свои политики. Съветът и Комисията, подпомагани от министъра на външните работи на Съюза, осигуряват това съответствие и си сътрудничат за тази цел.

В чл. III-292 от Конституционния договор за Европа се дефинират основните принципи, от които се ръководи външната политика, както и конкретните цели, които се преследват с нея. Правната регламентация е осъществена в три параграфа.

Съгласно разпоредбата на чл. III-292 § 1 са посочени конкретно действията на Съюза на международната сцена, като е извършен

преход, в който са потвърдени принципите, обусловили неговото създаване, развитие и разширение. Всъщност е показано, че европейската идея за обединение присъства в целия период след създаването на първите интеграционни общности. Отражено е, че посредством разширяванията ЕС не е затворена организация и също така, че реално са приложими произтичащите от него идеи и концепциите, реформиращи структурата и променящи същността на държавите, ставащи пълноправни членове. Утвърдени са демократичният характер и високите стандарти, възприети и безусловно спазвани от всички членки на ЕС по отношение на правата на човека.

В чл. III-292 § 2 се очертава система от цели, обуславяща общото приложение на Общата външна политика и политика за сигурност (ОПОВОС), като във връзка с това са потвърдени по-рано възприетите принципи, чрез които е извършено последователно развитие, произтичащо от Договора за Европейски съюз (от 1993 г.) и неговите ревизии от Амстердам (1997 г.) и Ница (2001 г.). ДКЕ е насочен към по-пълното регулиране и усъвършенстване на горепосочената уредба.

Първите три точки от параграф втори, и по-конкретно в а, б и с, потвърждават възприетите цели от преходната правна регламентация. Новите моменти са свързани с разширяване на кръга на регламентацията на разпоредбите с общо значение и по-конкретно тя има своето изражение в следните подточки на § 2:

- d) относно подкрепа за устойчиво икономическо развитие;
- e) за насърчаване на интеграцията на всички държави в световната икономика;
- f) за принос за изготвяне на международни мерки за опазване на околната среда и правилно управление на природните ресурси, осигуряващи устойчиво развитие;
- g) подпомагане на населението на държави и региони, пострадали от природни бедствия или предизвикани от човека катастрофи;
- h) изграждане на международна система за многостранно сътрудничество и добро глобално управление.

На първо място от гледна точка на новите моменти е поставена като цел подкрепата за устойчиво икономическо, социално

и екологическо развитие в развиващите се страни. Основна цел е премахването на бедността. Заявяването и конституционноправното регламентиране на тази разпоредба определят нарастващото значение на Европейския съюз в международните отношения и неговата същност в световната политика. Подкрепата за икономическото развитие е важен и деликатен въпрос, който се поставя на дневен ред не само от ЕС. Това е проблем с глобално значение, който търпи своето решаване и поради тази причина той е определен и за една от целите на Хилядолетието от ООН. Независимо от всичко това и предприетите инициативи на най-влиятелните държави продължава да се развива негативната тенденция, увеличаваща различията между богатите и бедните държави. В същото време са засегнати и проблемите на Третия свят, като това е извършено с необходимото внимание и включването им в цялостния каталог от правноустановените цели, произтичащи от чл. III-292 § 2. Тяхното решение може да се осъществи само от държави или интеграционни образувания, определящи се като субекти на международните отношения, които осъществяват глобална политика, като насърчават по-активно международно сътрудничество. В буква „е“ се урежда въпросът с интеграцията на всички държави в световната икономика, включително чрез постепенното премахване на препятствията в международната търговия, което е още едно доказателство за силното влияние на ЕС в световната икономика.

В чл. III-292 § 2 буква f става дума за изготвяне на мерки, които да подобрят качеството на околната среда и рационалното и устойчиво управление на световните ресурси. Европейският континент е водещ при опазването на околната среда, като за тази цел са възприети и редица високи стандарти, целящи именно опазването на околната среда. Освен това правото на здравословна околна среда е част от цялостния комплекс права на човека. Съгласно § 2 на чл. III-292, в точка g се поставя за цел подпомагане на населението, държавите и регионите, пострадали от природни бедствия или предизвикани от човека катастрофи. В този случай става ясна съпричастността и готовността за помощ, която се за-

явява от страна на ЕС при хуманитарни операции. И последната точка h в § 2 от чл. III-292 е насочена към изграждане на международна система, чийто фундаменти са засиленото многостранно сътрудничество и доброто глобално управление.

Член III-293

1. На основата на принципите и целите по член III-292 Европейският съвет определя стратегическите интереси и цели на Съюза.

Европейските решения на Европейския съвет относно стратегическите интереси и цели на Съюза обхващат въпроси на общата политика по външните работи и сигурността, както и други области от външните действия на Съюза. Те могат да се отнасят до отношенията на Съюза с дадена държава или регион или да имат тематичен характер. Те определят тяхната продължителност и средствата, които Съюзът и държавите членки трябва да осигурят.

Европейският съвет се произнася с единодушие по препоръка на Съвета, приета съгласно условията, предвидени съответно за всяка област. Европейските решения на Европейския съвет се изпълняват съгласно процедурите, предвидени от Конституцията.

2. Министърът на външните работи на Съюза по отношение на общата политика по външните работи и сигурността, и Комисията по отношение на останалите области на външни действия могат да представят съвместни предложения пред Съвета.

В чл. III-293 от Конституционния договор за Европа се урежда начинът, по който Европейският съвет* дефинира, както е посочено в § 1, стратегическите интереси и цели на съюза. Изричното посочване, че стратегически важните интереси се формулират именно от Европейския съвет, внася яснота по отношение на заявяването, от една страна, а, от друга се потвърждава неговата водеща роля на най-висша и представителна институция в ЕС, качество, което не бе изрично постановено от предишната регламентация. Изчерпателно е установен и обхватът на европейските решения на Европейския съвет не само в областта на общата политика по външните работи и сигурността, но и въобще с всички други области от външните действия.

* Европейският съвет включва държавните и правителствени ръководители на държавите членки и председателя на Европейската комисия. Той заседава четири пъти годишно и определя насоките на общата външна политика и политика за сигурност на най-високо политическо равнище.

Тази формулировка прави впечатление, защото тя не свежда дейността на Европейския съвет само до общата външна политика и сигурността, а изрично посочва неговите правомощия в цялата външна дейност. Най-общо са определени насоките, в които може да се излезе с общо европейско решение, и те са в отношенията на Съюза с дадена държава или регион, посветени на конкретен тематичен характер.

В тази връзка е необходимо да се конкретизира времетраенето, както и средствата, необходими за изпълнението на европейските решения, което се извършва от Европейския съюз или от държавите членки. Не става ясно какво се има предвид под средствата, може би осигуряване както на финансови, така и на чисто технически ресурси и средства за обезпечаване съдържанието на приетите европейски решения. По отношение на финансовата част е предвиден Раздел 3, Финансови разпоредби, който урежда тези въпроси. От съдържанието на разпоредбата на чл. III-293 § 2 се разкриват рамките на компетентностите, свързани с внасяне на предложения пред Съвета на Европейския съюз (Съвета)*. Във връзка с това е налице обособяване на цялостната външна дейност на Съюза. От една страна, компетентен да прави предложения по отношение на общата външна политика и политика за сигурност е Министърът на външните работи на Съюза. От друга страна, е установено и участието на Комисията, която също може да прави предложения до Съвета, но във връзка с останалите области на външни действия. Независимо, че е налице поделение на отговорностите във външните действия между министъра на външните работи на Съюза и Комисията, няма пречка и за тяхното взаимодействие. То е осигурено чрез възможността за представяне на съвместни предложения от тях до Съвета, посредством което се допълват техните възможности за действие.

* Предвид възможни неясноти в статията под „Съвета“ се разбира Съветът на Европейския съюз, известен още в предишната уредба като Съвет на министрите, който включва външните министри на всички държави членки, когато се разглеждат общи въпроси и проблеми, свързани с външните работи.

Глава II. Обща политика по външните работи и сигурността

Раздел 1. Общи разпоредби

Член III-294

1. В рамките на принципите и целите на своите външни действия, Съюзът определя и прилага обща политика по външните работи и сигурността, обхващаща всички области на външната политика и сигурността.

2. Държавите членки подкрепят активно и безрезервно общата политика по външните работи и сигурността в дух на взаимна лоялност и солидарност.

Държавите членки действат съвместно за укрепването и развитието на политическата солидарност помежду им. Те се въздържат от всякакво действие, противоречащо на интересите на Съюза или което би могло да накърни ефективността му на сплотяваща сила в международните отношения.

Съветът и Министерът на външните работи на Съюза следят за спазването на тези принципи.

3. Съюзът провежда общата политика по външните работи и сигурността като:

a) определя общите насоки;

b) приема европейските решения относно:

i. дейностите на Съюза,

ii. позициите на Съюза,

iii. условията по прилагането на приетите действия и позиции по т. i и ii;

c) укрепва системното сътрудничество между държавите членки по воденето на политика.

В Глава Втора раздел Първи се съдържат разпоредбите, които регламентират общата политика по външните работи и сигурността. Разпоредбата на чл. III-294 се състои от три параграфа, в които са конституционно предвидени начини на осъществяване на ОПОВОС. В чл. III-294 § 1 изрично са постановени две важни обстоятелства. Първо, детайлизирани са рамките въз основа на заявените принципи и поставените цели, като в съответствие с тях Съюзът изработва своята обща политика по външните работи и сигурността. Второ, уточнен е обхватът на приложение, за който е указано, че обединява всички области на външната политика и сигурността. Параграф 2 на чл. III-294 до голяма степен съответства на правната уредба, съдържаща се в Договора за Европейски съюз и ревизиите от Амстердам (1997 г.) и Ница (2001 г.). Същността на този параграф е важна, защото той декларира осигуряването на подкрепа на тази политика. Независимо, че се посочва за пореден път активната и безрезервна подкрепа по отношение на ОПОВОС,

както и взаимната лоялност и солидарност на държавите членки, този вид политика е критикувана за нейното незадоволително прилагане. Не могат да бъдат отречени обаче големите усилия, полагани от водещи европейски политици за засилване на нейната ефективност. Според предишната правна уредба за спазването на горепосочените принципи следеше Съветът, а сега е включен и министърът на външните работи на Съюза.

Параграф 3 на чл. III-294 в общи линии не се отличава особено от предходната регламентация, но въпреки това има новости. Те са по отношение на новия тип актове, обозначаващи като европейски решения. По мнението на Атанас Семов европейското решение се характеризира като „незаконодателен акт, задължителен в своята цялост“, то може да е абстрактно или да има конкретни адресати, при което ще е задължително само за тях⁶. Имайки предвид, че актовете в областта на дейността на европейските институции са твърде многообразни, се отчита тенденция към тяхното опростяване и яснота. Посредством ДКЕ е налице стремеж към тяхното усъвършенстване и по-точно дефиниране на действието и сферата на приложение на всеки конкретен акт. В тази връзка е обоснован изводът, че „Новата номенклатура на актовете на институциите, участващи в нормотворческия процес, и организацията на форматите на Съвета на министрите много по-ре-левно открояват и отграничават законодателните от изпълнителните функции в ЕС“⁷. Разбира се, към момента продължава действието на старите наименования, тъй като ДКЕ не е ратифициран, но ясно се отчита стремежът към по-ясна система.

Член III-295

1. Европейският съвет определя общите насоки на общата политика по външните работи и сигурността, включително и по въпросите, свързани с отбраната.

Ако се налага заради промяна на международното положение, председателят на Европейския съвет свиква извънредно заседание на Европейския съвет за определяне на стратегическите насоки на политиката на Съюза относно тази промяна.

⁶ Семов, Атанас. Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му, Министерство на правосъдието, С., 2005. с. 38.

⁷ Захариева, Юлия. Новата крачка на Европа. Окончателен текст на Договора за приемане на Конституция за Европа, подписан в Рим на 29 октомври 2004 г., УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по европейско право, С., 2005, с. 425.

2. Съветът приема необходимите европейски решения за определяне и осъществяване на общата политика по външните работи и сигурността на основата на общите и стратегически насоки, определени от Европейския съвет.

Съгласно чл. III-295 § 1 Европейският съвет е институцията, определяща общите насоки на ОПОВОС. Конституционно е предвидено, че Европейският съвет дефинира принципните насоки и очертания, въз основа на които се изпълнява ОПОВОС. С оглед на по-голямата яснота и категоричност на дейността на Европейския съвет се предвижда той да определя и визията на Съюза по въпросите, свързани със сигурността и отбраната. Според чл. I-21 § 3 Европейският съвет се свиква на всяко тримесечие, високата представителност на тези срещи произтича от факта, че в тази институция държавите членки са представени от техните държавни и правителствени ръководители. Именно веднъж на три месеца, или четири пъти годишно, се провеждат срещи на най-високо равнище и на тях се дефинират общите насоки в областта на общата политика по външните работи и сигурността, а също се съблюдава и нейното развитие. По отношение на честотата на свикване на Европейския съвет е налице нов момент според ДКЕ, в който се предвижда тяхното увеличаване от две на четири срещи годишно. Това би засилило интензивността на тази институция. Веднага следва да се направи важно уточнение, че това не са единствените строго фиксирани срещи между ръководителите на държавите членки, а по-скоро е честотата, през която се свиква Европейският съвет на срещи на най-високо равнище. Ето защо в § 1 е предвидено, че при промяна на международното положение председателят на Европейския съвет може да свика извънредно заседание. Всъщност под промяна в международното положение следва да се разбира настъпването на извънредни обстоятелства, които усложняват или променят състоянието на политическите отношения. Затова в такъв случай се налага ясен и навременен отговор от страна на Съюза, а също и преформулиране на новите стратегически насоки, отчитащи конкретните изменения, предизвикани от промяната на международното положение.

В чл. III-295 § 2 е предвидено, че приемането на европейските решения в областта на общата политика по външните работи и сигур-

ността трябва да са изработени въз основата на заявените от Европейския съвет общи и стратегически насоки. Разбира се, предвиденото съответствие е необходимо с оглед на факта, че европейските решения, приети от Съвета, да не противоречат на определените стратегически насоки от Европейския съвет, а да ги прилагат.

Нещо повече, дори и при извънредни обстоятелства европейските решения трябва да съответстват на стратегическите насоки, които Съветът на Европейския съюз приема, а те предхождат момента на взимане на европейско решение.

Член III-296

1. Министърът на външните работи на Съюза, който председателства Съвета на министрите на външните работи, допринася чрез предложенията си за изработването на общата политика по външните работи и сигурността и осигурява изпълнението на европейските решения, приети от Европейския съвет и Съвета.

2. По въпросите на общата политика по външните работи и сигурността Съюзът се представлява от министъра на външните работи на Съюза. Той води от името на Съюза политическия диалог и изразява позицията на Съюза в международните организации на международните конференции.

3. При осъществяването на функциите си министърът на външните работи на Съюза се подпомага от Европейска служба за външните работи. Тя работи в сътрудничество с дипломатическите служби на държавите членки и се състои от служители от компетентните служби на генералния секретариат на Съвета и на Комисията, както и от служители от националните дипломатически служби. Организацията и функционирането на европейската служба за външните работи се определят от европейско решение на Съвета. Съветът се произнася по предложение на министъра на външните работи на Съюза след консултиране с Европейския парламент и одобрение на Комисията.

Според чл. III-296 на конституционно равнище се регламентират ролята и функциите на новосъздадения пост в областта на външните работи и сигурността. В тази разпоредба веднага прави впечатление уреждането на статута на външния министър на Съюза. Неговата регламентация всъщност е едно от нововъведенията с изключително голямо значение. В нито един от предишните Учредителни договори не се урежда правната фигура на външен министър на Съюза. Посредством ДКЕ се въвежда постът на външен министър на Съюза, поради което може да се направи извод, че правната регламентация се развива прогресивно

по отношение на тази сфера. В крайна сметка, след повече от 50-годишно динамично развитие на европейските интеграционните процеси без подобен знаков пост се достига до неговото конституционно закрепване. Новата правна уредба предоставя големи правомощия, които има външният министър на Съюза – той е председател на Съвета на Европейския съюз, когато заседава във формат министри на външните работи. На второ място – чрез неговите предложения се изработва общата политика по външните отношения и сигурността, което означава, че именно външният министър е в състояние да проведе определена политика след съгласуване с останалите министри. На трето място – той участва активно в приемането на решенията относно външната политика и сигурността, а освен всичко това по право е и част от състава на ръководството на Европейската комисия като един от нейните заместник-председатели.

В § 2 на чл. III-296 е предоставена представителна власт на министъра на външните работи, който е овластен да провежда политическия диалог, а също така и да изразява позицията на Съюза в международните организации и конференции. Това обстоятелство всъщност може да материализира усилията на Европейския съюз за по-ясна представителност в международните отношения. Наред с това представителството на всички държави, пълноправни членки на Съюза, ще бъде пряко, т.е. – Европа ще има своята институция, която да координира действията на държавите за постигане на общи решения и позиции. Освен това Европейският съюз в лицето на външния си министър ще има така необходимата фигура, с която да се идентифицират същността и съдържанието на провежданите външнополитически действия и посредством която ще се извършва кореспонденция с останалите държави. По този начин ЕС може да намери своето място в международната политика и ще има не само икономическо, но и политическо влияние. Ето защо според известни учени като Джовани Греви и Фрейзър Камерон „Външният министър ще говори от името на Съюза и ще се нуждае да стане един от главните

събеседници за световните лидери, ако тази позиция бъде приета и изпълнявана сериозно.⁸

Съгласно § 3 на чл. III-296 се въвежда и Европейската служба за външни работи, чиято задача е непосредствено да подпомага министъра на външните работи по чл. I-28. Нейната дейност е насочена към координиране на сътрудничеството между министерствата на външните работи на държавите членки, което включва:

- служители от компетентните служби на Генералния секретариат на Съвета и на Комисията;
- служители от националните дипломатически служби.

В процеса на организиране и функциониране на дейността в областта на външните работи особено значение има Съветът на министрите, който приема европейско решение. Трябва да се отчете, че Съветът на министрите на външните работи се председателства от министъра на външните работи на Европейския съюз, и това става чрез сложен механизъм след консултиране с Европейския парламент и одобрение от Европейската комисия. В тази сфера се търси постигането на максимален баланс в отношенията между институциите, тъй като министърът на външните работи е член и на Европейската комисия, която реално дава своята санкция за уреждане на работата и дейността на европейската служба на външните работи.

Член III-297

1. Когато международното положение изисква оперативно действие от страна на Съюза, Съветът приема необходимите европейски решения. Те определят целите, обхвата, инструментите, с които Съюзът трябва да разполага, както и условията за осъществяване на това действие, и при необходимост, неговата продължителност.

Ако настъпи промяна в обстоятелствата, която очевидно засяга въпрос от обхвата на такова европейско решение, Съветът преразглежда принципите и целите на оперативното действие и приема необходимите европейски решения.

2. Тези европейски решения по § 1 обвързват държавите членки при определянето на техните позиции и при осъществяване на техните действия.

3. Всяко определяне на национална позиция или на национално действие в изпълнение на европейско решение по § 1 подлежи на съобщаване в срокове, поз-

⁸ *Grevi, Giovanni, Fraser Cameron. Towards an EU Foreign Service. European policy Centre, Issue paper 29, p. 10.*

воляващи, ако е необходимо, предварително съгласуване в Съвета. Задължението за предварителното съобщаване не се отнася за разпоредбите, които представляват просто пренасяне на национално равнище на европейските решения.

4. В случай на крайна нужда, свързана с развитието на положението, и при липса на ново европейско решение държавите членки могат да вземат по спешност най-наложителни мерки при съобразяване с общите цели на европейското решение по § 1. Държавата членка, вземаща такива мерки, уведомява своевременно Съвета.

5. Когато държавата членка има сериозни затруднения при прилагането на европейско решение по този член, тя се обръща към Съвета, който ги обсъжда и търси подходящите решения. Те не могат да противоречат на целите на действието, нито да засягат неговата ефективност.

В чл. III-297 от ДКЕ се закрепват по конституционен ред начините и средствата, с които Европейският съюз ще реагира при конкретно международно положение. Използваният в чл. III-297 термин „оперативно действие“ следва да се разбира в смисъл на необходимост от конкретна реакция на Съюза, отразена в европейско решение. Условието, при които се взема едно европейско решение от Съвета, трябва да са съобразени с изброените в § 1 четири изисквания: първо, то трябва да има определена цел; второ, да е посочен обхватът му; трето, да са изброени инструментите, с които разполага Съюзът, и четвърто, ако е наложително, да се посочи продължителността. Разбира се, времетраенето на едно конкретно решение може да е различно заради особеностите и спецификите, произтичащи от конкретен случай. Въпреки това включването на условието за времетраене показва прозрачността на действията на Съюза и ясното му ангажиране с даден проблем. За да притежава Съюзът възможност за адекватно решение и гъвкавост, във втория абзац на § 1 на чл. III-297 е закрепена възможността за реакция при промяна на обстоятелствата – т. е. при нужда от промяна на вече прието европейско решение. Институцията, която след извършване на анализ преценява принципните положения и приема необходимите решения, е Съветът на министрите на външните работи, с оглед на неговото пряко отношение към въпросите в областта на външната политика.

В разпоредбата на чл. III-297 § 2 е осигурена обвързващата сила на регламентираните съгласно § 1 решения в две посоки.

Първо, по отношение на определянето на позициите на държавите членки и, второ, при осъществяването на техните действия. В крайна сметка е необходимо действията на държавите членки да са в съответствие с взетото европейско решение. Съгласно § 3 на чл. III-297 се предвижда осигуряването на възможност за държавите членки при изпълнение на европейските решения да определят своя национална позиция или национално действие на прието решение въз основа на § 1. Какъв смисъл се влага под определяне на национална позиция или действие не става много ясно, тъй като нуждата от съобщаване, а след това и предварително съгласуване в Съвета на Европейския съюз, създава впечатление за неяснота и невъзможност за намиране на решение между две различни позиции.

Параграф четвърти регламентира обстановката, която може да възникне в момент, когато се обсъжда ново европейско решение, което да промени позициите и действията на държавите в контекста на нова ситуация, но то все още не е прието, тъй като това е процес, изискващ определено време. Все пак държавите членки са овластени да реагират и да предприемат съгласно КДЕ „наложителни мерки“, които, макар и нерегламентирани в европейско решение, да обезпечат изпълнението на взетото по § 1 решение и да са в съответствие с неговата обща цел. Като необходимо условие за предприемане на такова действие е посочено, че трябва да се уведоми Съветът, но Конституцията „не казва“ какво следва, ако той не позволи и одобри предприемането на т. нар. наложителни мерки при крайна нужда.

Изпълнението на европейско решение и невъзможността то да бъде приложено са разгледани в § 5 на чл. III-297, в който е предвидено решение по такова стечение на обстоятелствата с участието на Съвета на министрите, който след поставяне на обсъждане на съществуващите затруднения при прилагането на европейско решение от страна на държава членка, трябва да излезе с подходящо решение.

Член III-298

Съветът приема европейски решения, които определят подхода на Съюза към специфични въпроси с географски или тематичен характер. Държавите членки осигуряват съответствието на своите национални политики с позициите на Съюза.

За постигане на по-голяма яснота в процеса, свързан с приемане на европейски решения в областта на общата политика по външни работи и сигурността, по смисъла на чл. III-298, се постановява, че Съветът на ЕС е овластен относно тяхното приемане. Посредством тяхното съдържание се определя и подходът на Европейския съюз по специфични въпроси от географски или тематичен характер. Смесовото съдържание на географското значение за външната политика и сигурността на Съюза е важно, защото чрез него се очертават стратегическите задачи и приоритети на Съюза. Това, разбира се, е нормално, тъй като всяка външна политика се ръководи от свои приоритети и цели, които очертават границите, както и това по отношение на кои региони ще се изпълнява тя. Тематичният характер е самостоятелен за всяко отделно европейско решение, но все пак не трябва да излиза извън рамките на общата политика по външните работи и сигурността. Друго важно обстоятелство е осигуряването на съответствието на националните политики на държавите с позициите на Съюза. Това действие по адаптиране на националните политики и позициите на Съюза е необходима предпоставка, след съблюдаването на която може да се постигне единодействие.

Член III-299

1. Всяка държава членка, министърът на външните работи на Съюза или министърът, с подкрепата на Комисията, може да сезира Съвета по всеки въпрос, отнасящ се до общата политика по външните работи и сигурността, и да му представи предложения.

2. В случаите, изискващи бързо решение, министърът на външните работи на Съюза свиква, било служебно, било по искане на държава членка, в срок от 48 часа, или в случай на абсолютна необходимост в по-кратък срок, извънредно заседание на Съвета.

В чл. III-299, § 1 на конституционно равнище е посочен кръгът от субекти, които могат да сезират Съвета на министрите по всеки въпрос от областта на ОПОВОС. На първо място са поставени държавите членки, които сезират Съвета чрез външния министър на държавата – неин представител в Съвета. Това е най-логичният начин, по който може и би трябвало да се извърши сезирането на Съвета от държава членка. Вторият субект – министърът на

външните работи, както самостоятелно, така и с подкрепата на Комисията, също може да сезира Съвета. Това е добро законодателно решение с оглед на широкия кръг от правомощия, които притежава министърът на външните работи на Съюза – председателстващ Съвета по външните работи в съответствие с чл. I-28 § 3, а също така е и един от заместник-председателите на Комисията, което е закрепено от чл. I-28 § 4.

Освен възможността от сезиране на Съвета от страна на министъра на външните работи на Съюза, който е негов председател, той може да представи и предложение по конкретен въпрос. Предвид факта, че могат да възникнат случаи, при които трябва да се приеме решение в най-кратки срокове, § 2 на чл. III-299 указва двата начина за свикване – от министъра на външните работи на Съюза или по инициатива на държава членка в срок от 48 часа след направено искане за свикване на извънредно заседание. Все пак, макар и да е посочен срок за свикване, той е по-скоро инструктивен, като не е пречка при състояние на „абсолютна необходимост“ да бъде свикано извънредно заседание на Съвета дори в по-кратки срокове.

Член III-300

1. Европейските решения по тази глава се приемат от Съвета с единодушие. Въздържането на присъстващите или представените членове не е пречка за приемането на тези решения.

Всеки член на Съвета, който се въздържа при гласуване, може да обясни вота си с формална декларация. В такъв случай той няма да е длъжен да прилага европейското решение, но приема, че то обвързва Съюза. В дух на солидарност съответната държава членка се въздържа от всякакво действие, което би могло да противоречи или да пречатства действието на Съюза въз основа на това европейско решение, като останалите държави членки зачитат нейната позиция. Ако членовете на Съвета, които при въздържане представят такава декларация, представляват поне една трета от държавите членки, чието население е поне една трета от общото население на Съюза, решението не се приема.

2. В изключение от § 1 Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство, когато:

а) въз основа на европейско решение на Европейския съвет относно интересите и стратегическите цели на Съюза, съгласно член III-293 § 1 приема европейски решения за определяне на действие и позиция на Съюза;

b) приема решение относно действие или позиция на Съюза по предложение от министъра на външните работи на Съюза, представено по специална молба на Европейския съвет по инициатива на самия Европейски съвет или на министъра на външните работи на Съюза;

c) приема европейските решения по предложение на действие или позиция на Съюза;

d) приема европейско решение относно назначаването на специален представител съгласно член III-302.

Ако член на Съвета декларира, че поради жизнено важни причини, свързани с националната политика, които посочва, възнамерява да се противопостави на приемането на европейско решение, което трябва да бъде прието с квалифицирано мнозинство, решението не се гласува. Министърът на външните работи на Съюза търси, в тясно сътрудничество със съответната държава членка, приемливо за нея решение. При липса на резултат Съветът, с квалифицирано мнозинство, може да поиска Европейският съвет да разгледа въпроса с оглед взимане на решение с единодушие.

3. Съгласно член I-40 § 7, Европейският съвет, с единодушие, може да реши Съветът да взема решения с квалифицирано мнозинство в други случаи, извън тези по § 2 на този член.

4. Разпоредбите на § 2 и § 3 на този член не се прилагат за решенията, имащи последици във военната или отбранителната област.

В член III-300 § 1 е засегнат един от най-важните въпроси в областта на общата външна политика и политика за сигурност. Всъщност това представляват начините и механизмите за взимане на решения относно този вид политика. Значимостта на тези въпроси произтича от задължителното спазване на съществуващите изисквания за взимане на решения, които са основания и за тяхната валидност. Също така чрез този процес се извършва и непосредственото приложение на ОПОВОС. По отношение на специфичния предмет на правно регулиране държавите продължават да са изключително чувствителни, тъй като във външнополитическата и отбранителната сфера най-ярко се разкриват характеристиките на националните държави и техният суверенитет. Ето защо предвиждането на единодушието като начин за взимане на решения в цялата глава втора на Дял V е продължение на законодателната уредба от предходните договори. В тази връзка е и мнението на д-р Даниел Тийм, който заявява, че „член III-300 от ДКЕ ясно потвърждава близостта си с настоящия

чл. 23 от ДЕС* и взима значителна част от неговото съдържание и особености.⁴⁹ Въпреки това са предвидени и изключения като възможност за взимане на решения и с квалифицирано мнозинство. Те са уредени в чл. III-300 §2, като изчерпателно са изброени случаите, при които Съветът може да взима решения с квалифицирано мнозинство. Освен това в чл. III-300 § 1 е потвърден и начинът за взимане на решения, известен още като конструктивно въздържане. Според Конституцията за Европа въздържането може да препятства взимането на решение. За това обаче следва да са налице няколко изисквания: първото е относно броя на държавите членки, който трябва да представлява 1/3 от общия брой държави членки. Второто изискване е по отношение числеността на населението на Съюза, която трябва да съставлява 1/3 от общото население на Съюза. Видно е, че чрез тази правна уредба се търсят компромисни варианти, които да направят по-лесен процеса на взимане на решения. Поради тази причина въз основа на чл. III-300 §3 се допуска приемането на решения с квалифицирано мнозинство, но за това трябва да е постигнато единодушие в Европейския съвет. По този начин то може се прилага и извън предвидените в чл. III-300 §2 случаи.

Член III-300 §3 цели улесняването на взимането на решения от Европейския съвет и това се нарича клауза-мост (*passerelle, bridge clause*)¹⁰. Веднага обаче е направено уточнение по отношение на нейното действие, което не се прилага по отношение на общата политика за сигурност и отбрана. Въз основа на чл. III-300 § 4 е изключено приложението на разпоредбите на чл. III-300 § 2, 3 в областта на общата политика по сигурност и отбрана.

Член III-301

1. Когато Европейският съвет или Съветът е определил общ подход по смисла на чл. I-39 § 5, министърът на външните работи на Съюза и министрите

* ДЕС означава Договор за Европейски съюз, подписан в Маастрихт през февруари 1992 г. и влязъл в сила през ноември 1993 г. и съответно изменен с Договора от Амстердам през 1997 г. и Договора от Ница през 2001 г.

⁹ *Thym, Daniel*. The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty. Walter Hallstein-Institut, WHI-Paper 05/2005, Seite 7.

¹⁰ *Попова, Жасмин*. Право на Европейския съюз, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2005, с. 97.

на външните работи на държавите членки в рамките на Съвета координират своите дейности.

2. Дипломатическите представителства на държавите членки и делегациите на Съюза си сътрудничат в трети страни и в международните организации и допринасят за формулирането и осъществяването на общи подходи по § 1.

В разпоредбата на чл. III-301 § 1 е дефинирана координацията между институциите, след като е определен общ подход. Съгласно чл. I-40 § 5 се урежда съгласуването на позициите на държавите членки в рамките на Европейския съвет между държавите членки с цел постигане на общ подход и изработване на единно виждане. В Съвета на Европейския съюз се извършва необходимата координация между Министъра на външните работи на Съюза и съответните министри на външните работи на държавите членки. Предвиждането на институционален механизъм за координация и съгласуване на позициите е важна част от политическия процес, която цели укрепването на отношенията между държавите и прилагане на единна политика.

Съгласно чл. III-301 § 2 на ДКЕ е закрепено сътрудничеството между дипломатическите представителства на държавите членки и делегациите на съюза. Смесовото съдържание на този параграф е насочено към изграждане на тесни отношения между държавите членки не само в рамките на ЕС, но и в международните отношения с трети страни и на международните организации. Под общи подходи следва да се разбира постигнатото принципно съгласие между държавите членки по отношение на този вид политика.

Член III-302

Когато счете за необходимо, Съветът, по инициатива на министъра на външните работи на Съюза, назначава специален представител, упълномощен относно определени политически въпроси. Специалният представител осъществява функциите си под ръководството на министъра на външните работи на Съюза.

Според чл. III-302 е предвидено назначаването на специален представител на Съюза, който следва да е упълномощен по конкретни политически въпроси. Той се назначава от Съвета на министрите, по инициатива на министъра на външните работи на Съюза, което означава, че с оглед на необходимостта от по-добро осъществяване на

общата политика по външни работи и сигурността може да се прибягне до използване на тази правна фигура. Досега тази възможност е използвана девет пъти. Ръководството на специалния представител се осъществява от министъра на външните работи на Съюза, което представлява правилен подход с оглед ясното поставяне на задачи пред специалния представител. Необходимостта от специален представител е важен въпрос, който може да има различни обяснения, като например – да бъде използван авторитетът на дадено лице в определен регион, в който то е познато, за изпълняване на конкретни задачи. Статутът на специалните представители е различен и той се определя с оглед спецификата на политическите въпроси.

Член III-303

Съюзът може да сключва споразумения с една или повече държави или международни организации в областта по тази глава.

Регламентирането на собствена правосубектност, а именно възможността за сключване на споразумения в областта на общата политика по външни работи и сигурност трябва да се разбира в смисъла на международни договори. Това обстоятелство е важна крачка по пътя на утвърждаване на Европейския съюз като наднационално интеграционно образувание, осъществяващо обща политика в областта на външните работи и сигурността. Сключването на международни договори с държави и международни организации е един от начините за увеличаване на динамиката на ОПОВОС и за по-активно участие на ЕС в международната политика.

Член III-304

1. Министърът на външните работи на Съюза информира Европейския парламент и се консултира с него съгласно член I-40 § 8 и член I-41 § 8. Той следи вижданията на Европейския парламент надлежно да бъдат взети предвид. Специалните представители могат да се включат в информирането на Европейския парламент.

2. Европейският парламент може да отправя питання или да формулира препоръки към Съвета и министъра на външните работи на Съюза. Два пъти годишно той провежда обсъждане на напредъка в осъществяването на общата политика по външните работи и сигурността, включително общата политика за сигурност и отбрана.

Правната уредба на чл. III 304 § 1 е във връзка с начина, по който се извършва информирането и консултирането на Европей-

ския парламент от страна на министъра на външните работи на Съюза. Действията по горепосочените дейности не се отнасят до Европейския парламент съобразно разпоредбите на член I-40 § 8 и член I-41 §8 и засягат включването на Европейския парламент по отношение прилагането на ОПОВОС и търсенето на балансиран институционален механизъм, който е водещ въпрос. Вземайки под внимание числеността на Европейския парламент, той не може да бъде изключен от цялостния процес. Независимо от този факт обаче Европейският парламент няма особено големи правомощия в ОПОВОС. Неговата роля е по-скоро ограничена и е сведена до право на информация, даване на препоръки и обсъждане на общите насоки за ОПОВОС. Нещо повече министърът на външните работи на Съюза обезпечава съблюдаването на мнението на Европейския парламент както в Съвета на министрите, така и в Европейската комисия. Когато е необходимо назначаването на специални представители, техният статут при осъществяване на конкретни външнополитически въпроси предвижда да могат да информират Европейския парламент. В случая отново ръководството на специалните представители се извършва от министъра на външните работи на Съюза. Разпоредбата на чл. III-304 §2 регламентира възможността Европейският парламент да отправя питання или да формулира препоръки към Съвета, а също така и към министъра. Предвиждането на тази възможност отново цели включването, макар и в ограничени рамки, на Европейския парламент в областта на ОПОВОС. За тази цел в чл. III-304 §2 е определена честотата на обсъждане на напредъка на тази политика, която е два пъти годишно, като в процеса на обсъждане се констатира състоянието на осъществяването на ОПОВОС.

Член III- 305

1. Държавите членки координират дейността си в международните организации и на международни конференции. Те отстояват позициите на Съюза на тези форуми. Министърът на външните работи на Съюза осигурява организацията на тази координация.

В международните организации и на международните конференции, в които не участват всички държави членки, участващите държави членки отстояват позициите на Съюза.

2. Съгласно член I-16 §2, държавите членки, представени в международни организации или на международни конференции, в които не участват всички държави членки, информират отсъстващите държави членки и министъра на външните работи на Съюза по всеки въпрос от общ интерес.

Държавите членки, които членуват и в Съвета за сигурност на ООН, си сътрудничат и осведомяват подробно останалите държави членки и министъра на външните работи на Съюза. Държавите членки, които членуват в Съвета за сигурност, при изпълнение на своите функции защитават позициите и интересите на Съюза, без да се засягат отговорностите им по силата на Устава на ООН.

Когато Съюзът определя позиция по тема от дневния ред на Съвета за сигурност на ООН, държавите членки, които членуват в него, поискват министъра на външните работи на Съюза да бъде поканен, за да изложи позицията на Съюза.

Съгласно разпоредбата на чл. III-305 §1 от ДКЕ се регламентира координацията между държавите членки в осъществяваната от тях дейност в международни организации и на международни конференции.

Правното регулиране на координираните действия на държавите членки цели да укрепи връзките и тясното сътрудничество между тях не само във формата на Европейския съюз, но и извън него. Ето защо се посочва, че държавите отстояват позициите на Съюза на тези форуми, имайки предвид, че международните организации и международните конференции са един от основните начини за осъществяване на пълноценно сътрудничество. От същата разпоредба е видно, че министърът на външните работи на Съюза осъществява и координацията между държавите членки.

Член III-306

Дипломатическите и консулските представителства на държавите членки и делегациите на Съюза в трети страни и международни конференции, както и техните представители в международните организации, си сътрудничат за осигуряване на зачитането и изпълнението на европейските решения относно позициите и действията на Съюза, приети от Съвета. Те активизират сътрудничеството си, като обменят сведения и извършват съвместни оценки.

Те допринасят за изпълнението на разпоредбите по чл. I-10 § 2 относно правото на закрила на европейските гражданки и граждани на територията на трети страни, както и на мерките, приети в изпълнение на член III-127.

В чл. III-306 се урежда конституционноправната рамка, осигуряваща тясното взаимодействие между държавите членки и делегациите в трети страни и в международните организации. Основният акцент

в сътрудничеството е поставен върху обезпечаването и изпълнението на европейските решения, приети от Съвета на Европейския съюз. Тази разпоредба осигурява възможността за изпълнение на единна политика от държавите членки в трети страни и съответно на международни форуми. Формите, чрез които държавите засилват сътрудничеството помежду си, са обмяна на информация и съвместни анализи или оценки на конкретна ситуация и проблеми. С оглед постигането на ефективно сътрудничество в Съюза се разглежда и друг много важен въпрос, а именно дипломатическата закрила на гражданите на Европейския съюз. В тази връзка член III-306 препраща съответно към чл. I-10 § 2, отнасящ се до правата на гражданите на Съюза. Предвидената защита на гражданите на ЕС се изразява в следното: правото на дипломатическа и консулска защита от органите на всяка друга държава членка на територията на трета страна, в която дадена държава членка няма представителство, като това се извършва при условия, идентични за собствени граждани.

Смисловото съдържание на този член е насочено към разпоредбата на чл. III-127, която гласи, че държавите членки приемат необходими разпоредби за осигуряване на дипломатическа и консулска защита в съответствие с чл. I-10 § 2. Друг момент, свързан с мерките за защита на гражданите на Европейския съюз, са провеждането на международни преговори.

Член III-307

1. Без да се засягат разпоредбите на чл. III-344, Комитет по политиката и сигурността наблюдава международното положение в областите, отнасящи се до общата политика по външните работи и сигурността и съдейства за определяне на политиките, изпращайки становища до Съвета по негово или на министъра на външните работи на Съюза искане или по собствена инициатива. Той следи също за осъществяването на договорените политики, без да се оказват правотомята на министъра на външните работи на Съюза.

2. Съгласно разпоредбите на тази глава Комитетът, под ръководството на Съвета и на министъра на външните работи на Съюза, осъществява политическия контрол и стратегическото ръководство на операциите за управление на кризи така, както са дефинирани в член III-309.

Съветът може да упълномощи Комитета за целите на дадена операция за управление на криза и през цялото ѝ времетраене така, както са определени от

Съвета, да взема съответните мерки относно политическия контрол и стратегическо ръководство на операцията.

В чл. III-307 е конституционно регламентирана разпоредбата, предвиждаща възможност Комитетът по политиката и сигурността да участва и съдейства в разработването на политиката в областта на ОПОВОС. Начините, чрез които става това, са чрез изпращане на становища до Съвета на ЕС и до министъра на външните работи на Съюза. Разбира се, в § 1 е направено уточнение, че тези хипотези не засягат чл. III-344, който се отнася до спецификите в работата на Съвета на ЕС. Изрично е предвидена и възможността на Комитета по политиката и сигурността да предоставя становище до Съвета и до министъра на външните работи на Европейския съюз, като това се извършва както по негова инициатива, така и след постъпило искане от Съвета или от външния министър на ЕС. Освен това е направено уточнение, че Комитетът, без да засяга правомощията на министъра на външните работи, следи за изпълнението на договорените политики. В чл. III-307§2 се урежда начинът, по който става ръководството и осъществяването на политическия и стратегическия контрол на операциите по управление на кризи, уредени в чл. III-309. Това се извършва чрез институционално взаимодействие, като контролът се осъществява от Съвета на ЕС и министъра на външните работи на Съюза. Нещо повече, друга възможност за контрол съществува, като Съветът на ЕС може след конкретна преценка да упълномощи Комитета по политиката и сигурността да упражнява стратегическия и политическия контрол и ръководство, когато това се налага от спецификата на дадена операция. В този случай се преценява, че е по-правилно и ефективно Комитетът по политиката и сигурността да осъществява тези контролни правомощия при следните параметри:

- по оперативен контрол;
- не се налага ръководство от Съвета на ЕС и от министъра на външните работи на Съюза, защото се усложнява непосредственото изпълнение на задачите по операцията;
- спецификата на операцията налага контролът да се осъществи от Комитета по политиката и сигурността.

Член III-309

1. Мисиите по член I-41 § 1, при които Съюзът може да прибегне до използване на граждански и военни средства, включват съвместни действия по разоръжаване, хуманитарни и евакуационни мисии, мисии за съвет и съдействие по военни въпроси, мисии за предотвратяване на конфликти и поддържане на мира, мисиите на бойни части за управление на кризи, включително мисии за възстановяване на мира и стабилизиране на обстановката след края на конфликта. Всички тези мисии могат да допринесат за борбата срещу тероризма, включително чрез помощта на трети страни в борбата срещу тероризма на тяхна територия.

2. Съветът, с единодушие, приема европейските решения относно мисиите по § 1, като определя целите, обхвата и общите условия за осъществяването им. Министърът на външните работи на Съюза, под ръководството на Съвета и в тясна и постоянна връзка с Комитета по политиката и сигурността, следи за координацията на гражданските и военните аспекти на тези мисии.

В раздел втори се регламентира правната рамка на общата политика за сигурност и отбрана от чл. III-309 до чл. III-312. Осъществяването на приложението на чл. III-309 от ДКЕ става във връзка с чл. I-41 § 1.

В чл. III-309 § 1 се урежда използването на граждански и военни средства от страна на Европейския съюз. В тази връзка правната регламентация на ОПОВОС според ДКЕ внася необходимата прецизност по отношение на гражданските и военните средства, с които Съюзът разполага при възникване на конфликтни и кризисни ситуации. В чл. III-309 § 1 са посочени видовете мисии и основанията за тяхното възникване. Нещо повече, конституционната регламентация на ОПОВОС внася яснота по отношение на политиката за сигурност и по-конкретно посочва, че тя е неразривно свързана с общата външна политика. Аргумент за това твърдение откриваме в чл. I-41 § 1 на ДКЕ, който постановява, че „Общата политика по сигурността и отбраната е неразделна част от общата политика по външните работи и сигурността.“¹¹ Изричното посочване на това обстоятелство допринася за по-ясна правна регламентация на цялостната обща външна политика и политика за сигурност и прекратява възможността за каквито и да е спорове относно връзката и взаимодействието между общата външна и общата отбранителна политика. Категорично се налага изводът, че те представляват взаимно свързани компоненти в една цялостна концепция за ОПО-

¹¹ Семов, Атанас, Захариева, Юлия. Цит. съч., с. 293.

ВОС. Посочените факти поставят извън всякакви условности корелативната връзка между елементите на тези политики. В чл. III-309 от ДКЕ се урежда използването на граждански и военни средства. Видовете мисии и основанията за тяхното прилагане са конституционно закрепени в чл. III-309 § 1. Предвид сега съществуващите проблеми, заплахи и тенденции за състоянието на сигурността, изрично е провъзгласено, че посочените мисии допринасят за борбата срещу тероризма, като наред с това е установена и помощта на трети страни в борбата срещу него. Без да членуват в Европейския съюз, те предоставят тяхната територия за предприемането на мерки срещу тероризма. В разпоредбата на чл. III-309 § 2 се определя начинът, по който Съветът на ЕС взима европейски решения. Конституционно е предвидено това да става чрез единодушие, което дава основание да се направи извод, че в политиката по отбраната и сигурността държавите членки не са склонни да видоизменят начина на взимане на решения, определен от предходните договори. Също така в § 2 се закрепва и начинът, по който се осъществяват изпълнението на мисиите от отговорните за това институции. Към тях спадат Съветът на ЕС, министърът на външните работи на Съюза и Комитетът по политиката и сигурността. Те образуват институционален механизъм, който в своето взаимодействие осъществява изпълнението на конкретните мисии.

Член III-310

1. В рамките на европейските решения, приети съгласно член III-309, Съветът може да повери осъществяването на дадена мисия на група държави членки, притежаващи необходимия капацитет и готови да се ангажират. Заедно с министъра на външните работи на Съюза тези държави членки се споразумяват относно ръководенето на мисията.

2. Съветът се информира редовно от държавите членки, участващи в осъществяването на мисията, за нейния ход. Те го сезират незабавно, ако осъществяването на мисията води до нови важни последствия или изисква промяна в целта, обхвата или средствата, определени от Съвета съгласно член III-309. В тези случаи Съветът приема необходимите европейски решения.

В чл. III-310 е предвидена конституционна възможност, която цели да осигури по-голяма гъвкавост от страна на Европейския съюз при осъществяване на вече приетите решения въз основа на

посочените в чл. III-309 условия. Става дума, че Европейският съвет може да повери изпълнението на конкретна мисия на група от държави членки. В този случай проличава прагматичният подход, търсен с това законодателно решение, по силата на което дадена група от държави членки при прякото участие на министъра на външните работи на Съюза се споразумяват за ръководството на мисията. Обособяването на група от държави, непосредствено осъществяващи дадена мисия, не трябва да предизвиква съмнение относно целостта и подкрепата от страна на всички държави членки. Тоест, макар и конкретното приложение да е възложено на група от държави членки, притежаващи необходимите условия за обезпечаване на изпълнението на дадена мисия, тя се подкрепя и от останалите държави членки на Европейския съюз. Смисълът на това решение е обоснован от практическа гледна точка, тъй като не е удачно само на основание на пълноправното членство предвид нарасналия брой държави да бъде поставено като задължително условие участието на държава, която по редица причини не може пълноценно да участва при осъществяване на тези действия. Участниците в мисията, а именно държавите членки, които са натоварени с тези отговорности, уведомяват Съвета на ЕС за развитието и постигнатите резултати. В тази връзка при възникване на нови важни обстоятелства, изменящи предмета, съдържанието и предвидените средства, държавите са задължени да сезират незабавно Съвета на ЕС.

В разпоредбата на чл. III-309 §2 се посочва, че именно Съветът на ЕС приема необходимите решения, но вече видоизменени и приведени в съответствие с новата обстановка. Тази възможност предполага бърза намеса от страна на Съвета на ЕС, който, адаптирайки своите решения към новата ситуация, дава своеобразен отговор на променените факти и обстановка.

Член III-311

1. Агенцията по развитието на отбранителния капацитет, научните изследвания, разузнаването и въоръженията (Европейската отбранителна агенция), създадена по член I-41 § 3 и ръководена от Съвета, има за задача:

а) да допринася за определяне на целите на въоръжените сили на държавите членки и да преценява дали се спазват поетите от държавите членки задължения за предоставяне на такива сили;

б) да поощрява уеднаквяването на оперативните потребности и приемането на ефективни и съвместими начини за снабдяване;

с) да предлага многостранни проекти за постигане на целите на военните сили и да осигурява координацията на програмите, осъществявани от държавите членки и ръководството на специфични програми за сътрудничество;

д) да подкрепя технологичните отбранителни изследвания, координирането и планирането на съвместни изследователски дейности и проучването на технически решения с оглед бъдещи оперативни нужди;

е) да допринася за определянето, респективно за прилагането, на всяка полезна мярка за укрепване на производствената и технологичната база в отбранителния отрасъл и за повишаване на ефективността на военните разходи.

2. Европейската отбранителна агенция е отворена за всички държави членки, които желаят да участват в нея. Съветът, с квалифицирано мнозинство, приема европейско решение, установяващо статуса, седалището и правилника за дейността на Агенцията. Решението отчита степента на ефективно участие в дейностите на Агенцията. В рамките на Агенцията се формират специфични групи, обединяващи държавите членки, които осъществяват съвместни проекти. Когато това е необходимо, Агенцията изпълнява своите мисии в сътрудничество с Комисията.

Правната уредба на чл. III-311 е насочена към регламентиране на функциите и задачите на Европейската отбранителна агенция (ЕОА). С разпоредбата на чл. III-311 във връзка с чл. I-41 § 3 се създава горепосочената агенция. Законодателното предвиждане на същата според ДКЕ е очевиден напредък и решителен момент за укрепване на правните основи, въз основа на които се извършва реализирането на общата политика за сигурност и отбрана. Посредством този законодателен подход се създава яснота, свързана с прякото подпомагане и функциониране на тази политика, в която държавите стриктно спазват придържането преди всичко към своите национални интереси и приоритети. В чл. III-311 § 1 се съдържат пет точки, в които се изразяват същността и дейността на ЕОА, която се ръководи от Съвета на ЕС. В точка а) е записано, че тя е насочена към определяне на целите на въоръжените сили на държавите членки. Според същата точка на ЕОА е възложена преценката на това, в какви граници се спазват поетите от държавите членки ангажименти. Освен това агенцията работи в тясна връзка с ведомствата на държавите членки за определяне на целите и задачите на техните въоръжени сили,

което е важна част от общия процес по изработване на концепциите за сигурност на Съюза, от една страна, и на държавите членки, от друга.

Втората точка е във връзка с реализиране и уеднаквяване на оперативните потребности и приемането на ефективни начини за осигуряване на тази задача. Оперативната съвместимост е важна задача, тъй като от нея зависи какво ще е нивото на съгласуваност между държавите членки, позволяващо единодействие и изграждане на основи за европейска сигурност, а също така и възприемане на идентични начини за управление в рамките на европейската система за сигурност.

В трета точка се предвижда ЕОА да предлага реализирането на многостранни проекти, като обезпечава тяхната координация и ръководство, с оглед постигане на по-тясно сътрудничество между държавите членки.

Четвърта точка е свързана с предоставяне на подкрепа от ЕОА за технологичните и отбранителните изследвания, като планиране и съвместни изследователски дейности и технически решения.

Петата точка е насочена към прилагане на мерки в две направления – за засилване на технологичната база и за постигане на оптимален вариант на военните разходи.

От съдържанието на чл. III-311 § 2 става ясно, че ЕОА е отворена за всички държави членки, които желаят да участват в нея. В случая вероятно става дума за доброволно членство, тъй като е посочена думата „желаят“, което може да доведе до неясно развитие на тази дейност и подхранва съмненията относно нейната ефективност. В тази връзка е дефиниран и начинът, по който се уреждат статутът, седалището и правилникът на Агенцията. Това става чрез приемане на европейско решение от Съвета на ЕС чрез гласуване с квалифицирано мнозинство. Също така, в рамките на Агенцията има възможност да се формират групи, които да осъществяват съвместни проекти. Предвиждането на тази възможност цели изграждане на ефективен механизъм за реализиране на конкретни задачи. Въпреки че ЕОА се ръководи от Съвета на ЕС, тя изпълнява своите мисии в сътрудничество с Комисията.

Член III-312

1. Държавите членки, които желаят да участват в постоянното структурирано сътрудничество по член I-41 §6, които отговарят на критериите и поемат задължението относно въоръжените сили, съгласно Протокола за постоянното структурирано сътрудничество, уведомяват Съвета и министъра на външните работи на Съюза;

2. В срок от три месеца след уведомяването по § 1 Съветът приема европейско решение за установяване на постоянно структурирано сътрудничество и определя списъка на участващите държави членки. Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство след консултиране с министъра на външните работи на Съюза.

3. Всяка държава членка, която желае да се включи в това сътрудничество на по-късен стадий, присъединявайки се към ангажиментите, които произтичат от него, уведомява Съвета и министъра на външните работи на Съюза.

Съветът приема европейско решение, което потвърждава участието на съответната държава членка, която отговаря на критериите и поема задълженията по член 1 и 2 на Протокола относно постоянното структурно сътрудничество. Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство след консултиране с министъра на външните работи на Съюза. В гласуването участват само тези членове на Съвета, които представляват участващите държави членки.

Квалифицираното мнозинство е поне 55% от членовете на Съвета, представляващи участващи държави членки, чието население е най-малко 65% от населението на всички участващи държави членки.

Блокиращото мнозинство трябва да включва членове на Съвета, представляващи поне 35% от населението на участващите държави членки, плюс един член, в противен случай квалифицираното мнозинство се счита за постигнато.

4. Ако държава членка престане да отговаря на критериите или не може да изпълнява задълженията по чл. 1 и 2 на Протокола относно постоянното структурирано сътрудничество, Съветът може да приеме европейско решение за прекратяване на участието на тази държава.

Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство. В гласуването участват само тези членове на Съвета, които представляват участващите държави членки.

Квалифицираното мнозинство е поне 55% от членовете на Съвета, представляващи участващите държави членки, чието население е най-малко 65% от населението на всички участващи държави членки.

Блокиращото мнозинство трябва да включва членовете на Съвета, представляващи поне 35% от населението на участващите държави членки, плюс един член, в противен случай квалифицираното мнозинство се счита за постигнато.

5. Ако държава членка желае да прекрати участието си в постоянното структурирано сътрудничество, тя уведомява Съвета, който взема предвид, че участието на тази държава членка се прекратява.

6. Европейските решения и препоръките на Съвета в рамките на постоянното структурирано сътрудничество, извън тези по § 2 до § 5, се приемат с едино-

душе. За целите по този параграф единодушието се постига с гласовете само на представителите на участващите държави членки.

Правната уредба на чл. III-312 от ДКЕ дефинира нова възможност в областта на общата политика за сигурност и отбрана, наречена „постоянно структурирано сътрудничество“. Юридическата рамка на този тип сътрудничество се осигурява от чл. III-312 във връзка с особените разпоредби относно осъществяването на общата политика по сигурността и отбраната и по-конкретно от чл. I-41 § 6. С оглед по-голяма прецизност изрично е посочено, че то не засяга разпоредбите на чл. III-309.

В структурно отношение чл. III-312 съдържа шест параграфа, в които се разкриват същността, изискванията и особеностите за пристъпване към горепосоченото сътрудничество. Първо, в разпоредбата на чл. III-312 § 1 е предвидено, че, след като отговорят на посочените в чл. I-41 § 6 условия, произтичащи от Протокола за постоянно структурирано сътрудничество относно въоръжените сили, държавите, които желаят неговото създаване, трябва да уведомят министъра на външните работи на Съюза и Съвета на външните министри. Въз основа на това се преминава към втория момент, като в срок от три месеца след уведомяването Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство, за да се приеме европейско решение, утвърждаващо, от една страна, това сътрудничество и, от друга – списъка на участващите държави. Процедурата по приемането на европейско решение става след консултиране с министъра на външните работи и със Съвета.

В тази връзка е предвидена и възможност за по-късно присъединяване на една държава членка, като за тази цел тя също трябва да уведоми министъра на външните работи и Съвета, а нейната кандидатура се утвърждава с квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета чрез гласовете на 55% от членовете на Съвета и 65% от населението на всички участващи държави членки. Освен това е предвидено и блокиращо мнозинство, което включва 35% от членовете на Съвета плюс един член. Ако условията, произтичащи от блокиращото мнозинство не са налице, се счита, че квалифицираното мнозинство е постигнато.

В чл. III-312 § 4 се предвижда начинът, по който се прекратява участието на държава членка в постоянното структурирано сътрудничество, ако тя не отговаря на посочените критерии и не може да изпълнява произтичащите от Протокола задължения. Прекратяването става отново след приемане на европейско решение с квалифицирано мнозинство.

В § 5 се определя взимането на решение от страна на Съвета за прекратяване на членството на дадена държава в постоянното структурирано сътрудничество.

В § 6 изрично се посочва начинът на взимане на решения и препоръките от страна на Съвета, като наред с това са предвидени изключения, които се съдържат от § 2 до § 5. Единодушието в този вид сътрудничество се постига посредством гласовете на представителите на участващите държави членки.

Предвиждането на механизма на постоянно структурирано сътрудничество може да се определи като добра възможност за държавите членки, насочена към изграждане на по-ясни и ефективни отношения между тях в областта на общата политика за сигурност и отбрана. Предвид определените критерии, произтичащи от чл. I-41 § 6 за висок военен потенциал и по-строги взаимни ангажименти, а също споменаването на най-отговорни мисии, може да се направи извод, че водещи участници в този вид сътрудничество са големите държави членки. Затова може да се приеме и заключението, до което достига по отношение на правната регламентация на общата политика по сигурност и отбрана от ДКЕ германският учен Каролевски от Университета в Потсдам. Той заявява: „В обобщение ДКЕ установява нови клаузи, които включват правила за създаване на основа в сферата на сигурността и отбраната (позволяваща повече гъвкавост в сътрудничеството и мощта на големите държави членки).“¹²

¹² *Karolewski, Pavel*. Constitutionalization of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Implication of the Constitutional Treaty, German Law Journal, Vol. 06 № 11, p. 1661.

Член III-313

1. Административните разходи, произтичащи за институциите от приложението на тази глава, се поемат от бюджета на Съюза.

2. Оперативните разходи, произтичащи от прилагането на тази глава, също се поемат от бюджета на Съюза, с изключение на разходите по операции с военни или отбранителни последици и в случаите, за които Съветът реши друго.

Когато даден разход не се поеме от бюджета на Съюза, той остава за сметка на държавите членки, пропорционално на brutния национален продукт, освен ако Съветът не реши друго. Що се отнася до разходите по операции с военни или отбранителни последици, държавите членки, чиито представители в Съвета са направили формална декларация по смисъла на член III-300 § 1, ал. 2 не са длъжни да участват в тяхното финансиране.

3. Съветът приема европейско решение относно специфичните процедури за гарантиране на бърз достъп до перата от бюджета на Съюза, предназначени за финансиране по спешност на инициативи в рамките на общата политика по външните работи и сигурността и в частност за подготовката на мисия по член I-41 § 1 и чл. III-309, които не са поети от бюджета на Съюза, се финансират от начален фонд, съставен от вноски на държавите членки.

Съветът приема с квалифицирано мнозинство, по предложение на министъра на външните работи на Съюза, европейските решения, постановяващи:

- a) начините за формиране и финансиране на началния фонд, в частност отпуснатите на фонда суми, както и условията за тяхното възстановяване;
- b) условията за управление на началния фонд;
- c) условията за финансов контрол.

Когато предвижда определена мисия по член I-41 § 1 и член III-308, която не може да бъде финансирана от бюджета на Съюза, Съветът упълномощава министъра на външните работи на Съюза да използва този фонд. Министърът на външните работи на Съюза докладва пред Съвета относно изпълнението.

В чл. III-313 от ДКЕ се съдържа правната рамка на финансовите въпроси, свързани с функционирането на общата външна политика и политика за сигурност. Структурното съдържание на чл. III-313 от ДКЕ се състои от три параграфа, в които се разглеждат начините за поемането на разходите както от страна на Съюза, така и от държавите членки. Веднага прави впечатление, че съществуват два вида разходи – административни и оперативни. От чл. III-313 става ясно, че административните разходи, произтичащи за институциите при осъществяване на политика по тази глава, се поемат от бюджета на ЕС. По отношение на оперативните разходи е предвидено диференциране, като те мо-

гат да бъдат поети както от съюзния бюджет, така и от държавните членки. В тази връзка е посочено като изключение, че макар и оперативни, разходите, които са свързани с операции от военен или отбранителен характер, не се покриват от съюзния бюджет. Като аргумент за това твърдение следва да се разбира използваният термин „с изключение“. Нещо повече, предвиден е механизъм в случай, че даден разход не се поема от бюджета на Съюза, неговото обезпечаване да става за сметка на държавите членки, пропорционално на техния брутен национален продукт. В тази връзка е направена и още една уговорка, произтичаща от разпоредбата на чл. III-300 § 1, ал. 2, отнасяща се до въздържането на дадена държава членка от приемане на конкретно решение – става чрез подаване на формална декларация. В случай, че държава членка направи такава декларация, тя не е задължена да участва във финансирането на операция или действие, за което е изразила позиция, че се въздържа.

Разпоредбата на чл. III-313 § 3 се отнася до обстоятелства, които налагат бърз достъп до перата на европейския бюджет. Това става, като се приложат специфични за тази цел процедури, които се отнасят за финансиране по спешност на инициативи по ОПОВОС. Законодателната уредба в случая е прецизна и се намира в чл. I-41 § 1 и чл. III-309. По отношение на тази възможност следва Съветът да се консултира с Европейския парламент. По-нататък уредбата продължава, като се дефинира, че когато не е поета от бюджета, подготовката на мисиите по чл. I-41 § 1 и чл. III-309, тя се финансира от начален фонд, който се формира от вноски на държавите членки.

Предвидени са и възможности, при които Съветът може да приема европейски решения с квалифицирано мнозинство по предложение на Министъра на външните работи на Съюза в три насоки, които се съдържат като точки в чл. III-313 § 3.

Достигането до момента, в който се извършва (защото не е завършил окончателно ратификационният процес) конституционализацията на Европа, е събитие от изключителна величина. Няма да бъде обективно, ако не се спомене, че ДКЕ раздели не само

обществата в националните държави, но също така и анализаторите, които са както оптимисти, така и песимисти. В кулминационна точка на тези дискусии се превърнаха проведените референдуми в две от ключовите държави членки на Европейския съюз. В крайна сметка резултатите от референдумите предопределиха забавянето на европейската политическа динамика в много важен момент както от правна, така и от геополитическа точка. Ето защо осъзнаваният от всички факт, че всеки по-мощен план или договор е преминавал през редица трудности, докато достигне до своя окончателен вариант, е приложим и по отношение на Европейската конституция. В сегашния етап забавянето на интеграционните процеси има по-особено значение от предходните, тъй като Европа е различна, тя е на прага на своето обединение, който обаче не е прекратила. Става дума за все по-динамичното изменение на континента, особено в последните години. Като цяло обаче същността на ДКЕ от гледна точка на своето наименование и систематизация е новаторска. След възникналите затруднения в ратификационния процес на ход са политическите лидери и елити в държавите членки, които трябва чрез провеждане на прагматична политика да убедят отново обществата си в силата на идеята за европейското обединение.