



ВЪНШНА ПОЛИТИКА: ЦЕЛИ, ИНСТРУМЕНТИ И ПОСТИЖЕНИЯ

Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) на Европейския съюз (ЕС) води началото си от 1993 г. и се доразвива със следващите договори. Днес Парламентът осъществява контрол върху ОВППС и допринася за нейното развитие, по-специално чрез оказване на подкрепа на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), на специалните представители на ЕС (СПЕС) и на делегациите на ЕС. Със своите бюджетни правомощия Парламентът определя мащаба и обхвата на ОВППС, както и финансовите инструменти на ЕС, които поддържат външните дейности на ЕС.

ОВПС: РАЗВИТИЕ С ДОГОВОРИТЕ

Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) на Европейския съюз се установява с Договора за Европейския съюз (ДЕС) през 1993 г. с цел опазване на мира, укрепване на международната сигурност, насърчаване на международното сътрудничество и развитие и укрепване на демокрацията, принципите на правовата държава и зачитането на правата на човека и основните свободи.

С ДЕС се въвежда „системата от три стълба“, като ОВППС е вторият стълб. През 1997 г. с Договора от Амстердам се създава по-ефективен процес на вземане на решения, предвиждащ конструктивно въздържане и гласуване с квалифицирано мнозинство. През декември 1999 г. Европейският съвет създава длъжността върховен представител за ОВППС. През 2003 г. с Договора от Ница се въвеждат по-нататъшни промени с цел рационализиране на процеса на вземане на решения и се дава мандат на създадения с решение на Съвета през януари 2001 г. Комитет по политика и сигурност (КПС) за осъществяване на политически контрол и стратегическо ръководство на операциите за управление на кризи.

Договорът от Лисабон, който влезе в сила на 1 януари 2009 г., дава юридическа правосубектност на Съюза и институционална структура на неговата външна дейност. Същевременно с него се премахва стълбовата структура, въведена с ДЕС през 1993 г. С Договора се създават редица нови участници в ОВППС, включително върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който изпълнява и ролята на заместник-председател на Комисията, и нов постоянен председател на Европейския съвет. Освен това с него се създава Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и се укрепва



общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО), която съставлява неразделна част от ОВППС. (За повече подробности [5.1.2](#))

Правното основание за ОВППС е изложено в ДЕС и е преразгледано в Договора от Лисабон. С членове 21—46 от дял V от ДЕС се установяват „Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност“. В членове 205—222 от част пета от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се съдържат общите разпоредби относно външната дейност на Съюза. Прилагат се също така членове 346 и 347 от част седма.

ПРАВОМОЩИЯ И ИНСТРУМЕНТИ НА ПАРЛАМЕНТА В ОБЛАСТТА НА ВЪНШНАТА ПОЛИТИКА

Въпреки ограничената си формална роля при вземането на решения в областта на външната политика Парламентът подкрепя концепцията за ОВППС още от самото начало и търси начини за разширяване на нейния обхват. С оглед на международните предизвикателства, възникнали през последното десетилетие, Парламентът многократно настоява за създаването на длъжност „министър на външните работи“ на ЕС и на „Европейска дипломатическа служба“. На практика Парламентът е постигнал известна степен на неформално сътрудничество в областта на външните работи с ЕСВД, с председателството на ЕС, със секретариата на Съвета и с Комисията, както и с националните парламенти на държавите членки.

В член 36 от ДЕС се съдържа изискване върховният представител да се консултира редовно с Парламента по главните аспекти и основните решения в областта на ОВППС и да го информира за развитието на тази политика. Два пъти годишно Парламентът провежда разисквания относно докладите за напредъка на ОВППС, отправя въпроси и изготвя препоръки до Съвета и върховния представител.

Правото на Парламента да бъде информиран и с него да се консултират във връзка с ОВППС/ОПСО беше допълнително закрепено от декларацията, направена от върховния представител относно политическата отчетност през 2010 г. В декларацията, наред с другото, се предвижда:

- повишаване на статута на „съвместните консултативни заседания“, които позволяват на определена група членове на Европейския парламент да се среща с партньори от Комитета по политика и сигурност на Съвета (КПС), ЕСВД и Комисията за обсъждане на планирани и текущи граждански мисии по ОПСО;
- утвърждаване на правото на „специалната комисия“ на Парламента на достъп до поверителна информация, свързана с ОВППС и ОПСО. Това право се основава на междуинституционално споразумение от 2002 г.;
- провеждане на размяна на мнения с ръководители на мисии, ръководители на делегации и други висши служители от ЕС по време на заседания и изслушвания на парламентарните комисии;



- даване на мандат на върховния представител да се явява пред Парламента най-малко два пъти годишно, за да докладва за текущото състояние на нещата по отношение на ОВППС/ОПСО и да отговаря на въпроси.

В допълнение към този политически диалог Парламентът упражнява правомощията си посредством бюджетната процедура. В качеството си на един от клоновете на бюджетния орган на ЕС Парламентът трябва да одобри годишния бюджет за ОВППС. Парламентът също така помага при оформянето на съответните външни финансови инструменти чрез процес на тристранни преговори със Съвета и Комисията.

Парламентът осъществява редовен контрол върху дейността на ЕСВД и прави предложения по структурни въпроси, вариращи от нейния географски баланс и баланс между половете до взаимодействието ѝ с други институции на ЕС и дипломатическите служби на държавите членки. Парламентът провежда също така редовни дискусии с върховния представител и със специалните представители на ЕС (СПЕС), назначени за определени региони или въпроси. Парламентарните комисии, допринесли за създаването на ЕСВД, също провеждат размяна на мнения с новоназначените ръководители на делегации на ЕСВД.

Парламентът участва и в мониторинга на преговорите и на прилагането на международните споразумения. Сключването на такива споразумения от Съвета изисква одобрението на Парламента. (За повече подробности [5.2.1](#), [5.2.3](#))

ВЪТРЕШНИ СТРУКТУРИ НА ПАРЛАМЕНТА, УЧАСТВАЩИ В ОВППС

Голяма част от работата на Парламента по ОВППС се извършва в рамките на специализирани комисии, по-специално в комисията по външни работи (AFET) и нейните две подкомисии (по сигурност и отбрана — SEDE, и по правата на човека — DROI), както и в комисията по международна търговия (INTA) и комисията по развитие (DEVE). Тези комисии оформят ОВППС чрез докладите и становищата, които изготвят. Освен това те служат като основни звена за контакт на Парламента със световни структури за управление (включително Организацията на обединените нации), другите институции на ЕС, председателствата на Съвета и националните парламенти на държавите членки.

Дейност, свързана с ОВППС, се извършва и от парламентарните делегации, чиято роля е да поддържат и развиват международните контакти на Парламента (особено чрез междупарламентарно сътрудничество), като насърчават основополагащите ценности на Съюза, като свободата, демокрацията, правата на човека, основните свободи и принципите на правовата държава. В момента съществуват 44 постоянни междупарламентарни делегации, включващи съвместни парламентарни комитети (СПК), комитети за парламентарно сътрудничество (КПС), други парламентарни делегации и съвместни парламентарни асамблеи.

Сред тези междупарламентарни делегация са:



- Съвместната парламентарна асамблея АКТБ—ЕС, създадена, за да обединява членове на ЕП и на парламентите на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), подписали Споразумението от Котону;
- Евrolат, съвместна многостранна асамблея, произхождаща от стратегическото междурегионално партньорство, установено през юни 1999 г. между ЕС и Латинска Америка и Карибите;
- Парламентарната асамблея (ПА) Евронест — парламентарният форум на Източното партньорство на ЕС, който обединява членове на Европейския парламент и членове на националните парламенти в държавите от Източното партньорство;
- Парламентарната асамблея на Съюза за Средиземноморието, която представлява парламентарното измерение на Съюза за Средиземноморието, който замени Евро-средиземноморското партньорство (Барселонския процес).

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПАРЛАМЕНТА ВЪРХУ ОВППС

Участието на Парламента в ОВППС допринася за увеличаване на демократичната отчетност на политиките. Парламентът категорично подкрепи институционалната структура след Лисабон, застъпвайки се за по-голяма роля за ЕСВД, делегациите на ЕС и СПЕС, както и за по-съгласувана политика и по-ефективна ОВППС. Той настоява и за по-голяма съгласуваност между политическите и финансовите инструменти на ЕС за външните политики с цел избягване на дублиране и неефективност.

Парламентът предоставя платформа за обмен между институционалните и правителствените създатели на политики, както и между гражданското общество и епистемни общности (като мозъчни тръстове и академични среди), като така спомага за повишаване на обществената осведоменост относно ОВППС и улеснява участието на широк кръг правителствени и неправителствени партньори в рамките на ЕС и извън него. Чрез своите дейности Парламентът засилва видимостта на външните политики на ЕС и служи като мост между институциите на ЕС и гражданите.

ГЛОБАЛНАТА СТРАТЕГИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ

През юни 2015 г. Европейският съвет възложи на върховния представител да изготви до юни 2016 г. глобална стратегия на ЕС в областта на външната политика и политиката на сигурност. Това решение беше взето след стратегическата оценка на върховния представител на ключовите промени и предизвикателства в глобалната среда, в която се констатира, че е налице необходимост от преразглеждане на Европейската стратегия за сигурност от 2003 г. Целта на глобалната стратегия е предоставянето на широка стратегическа рамка, в която ЕС да може да разбира днешните международни предизвикателства и да реагира



на тях по категоричен и съгласуван начин, използвайки широкия набор от инструменти и механизми, с които разполага.

Европейският парламент участва в процеса на консултации относно глобалната стратегия съвместно с държавите членки, националните парламенти, експертите и широката общественост. Парламентът организира заседания на комисията по външни работи и изслушвания на експерти по въпросите на глобалната стратегия и прие резолюция, озаглавена „ЕС в променящата се глобална среда. Един по-свързан, оспорван и сложен свят“, в която дава израз на желанията си по отношение на бъдещата насока на външната политика на ЕС.

Върховният представител представи Глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз пред Европейския съвет на 28 юни 2016 г. С акцента си върху сигурността, с амбицията си за стратегическа автономност и със своя основан на принципи, но в същото време прагматичен подход към контекста, в който Европа се намира, Глобалната стратегия на ЕС представлява важна промяна във философията в сравнение с Европейската стратегия за сигурност от 2003 г. В Глобалната стратегия на ЕС се определят пет приоритета за външната политика на ЕС:

- сигурността на нашия Съюз;
- устойчивост на държавите и обществата на изток и на юг от нас;
- интегриран подход към конфликтите;
- регионален ред, основан на сътрудничество;
- глобално управление за 21-ви век.

С цел постигане на целите на новата стратегия, ЕС ще преразгледа съществуващите секторни стратегии и ще разработи и приложи нови тематични или географски стратегии в съответствие с приоритетите на Глобалната стратегия на Европейския съюз. Те ще включват секторна стратегия, определяща равнището на амбициите в гражданско-военната област на ЕС, задачите, изискванията и приоритетите в областта на способностите.

За конкретизиране на визията в Глобалната стратегия на Европейския съюз в областта на отбраната и сигурността, през ноември 2016 г. заместник-председателят/върховен представител представи на Съвета по външни работи план за изпълнение на ОПСО, в който се определят три групи приоритети: реагиране на външни конфликти и кризи, изграждане на капацитет за партньорите и защита на Съюза и неговите граждани.

В плана са представени 13 предложения за сигурност и отбрана. Те включват координиран годишен преглед на отбраната (CARD), подобряване на способностите на ЕС за бързо реагиране (включително чрез използване на бойни групи на ЕС) и ново единно постоянно структурирано сътрудничество (ПСС) за онези държави членки, които желаят да поемат по-големи ангажменти в областта на сигурността и отбраната. На 6 март 2018 г. Съветът прие пътна карта за осъществяването на ПСС. Понастоящем в рамките на ПСС се разработват 34 проекта с участието на 25 държави членки (за повече подробности вж. [5.1.2](#)).



В подкрепа на конкурентоспособността и иновационния капацитет на отбранителната промишленост на ЕС, през август 2018 г. Комисията създаде Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната (EDIDP), а през май 2019 г. тя представи съвместен план за действие заедно с ЕСВД за улесняване на прилагането на Гражданския пакт в областта на ОПСО. В заключенията си от юни 2019 г. относно състоянието на Глобалната стратегия на ЕС Съветът препоръча цялостно изпълнение на Европейския фонд за отбрана, което ще укрепи отбранителната промишленост и отбранителните технологии на ЕС.

През октомври 2019 г. по повод третата годишна на Глобалната стратегия на ЕС, ЕСВД публикува доклад за нейното изпълнение. Наред с другото в доклада се подчертава постигнатият от ЕС напредък за преодоляване на пречките пред военната мобилност и значението на сътрудничеството между ЕС и НАТО в областта на сигурността и отбраната. В реч през октомври 2019 г. тогавашният заместник-председател/върховен представител Федерика Могерини заяви, че стратегическата автономност и сътрудничеството с партньорите на ЕС, започвайки с НАТО, са двете страни на една и съща монета, като обясни, че партньорството на ЕС с НАТО е от съществено значение за функционирането на подхода на сътрудничество при запазване на автономията (cooperative autonomy)^[1].

В края на 2018 г. Парламентът публикува своя годишен доклад относно изпълнението на ОВППС^[2]. Изразявайки отново убеждението си, че решения на предизвикателствата пред ЕС могат да бъдат намерени само колективно, членовете на ЕП призоваха за истинска обща европейска външна политика и политика на сигурност, основана на стратегическа автономност, и за нейното интегриране, включително по отношение на способностите, в областта на промишлеността и операциите. В доклада се препоръчва, наред с другото, укрепване на вътрешната устойчивост на ЕС спрямо външна намеса и установяване на обща стратегия с международните партньори; инвестиране в стабилността и благоденствието на Западните Балкани; насърчаване на развитието на все по-тесни връзки с Източното партньорство чрез укрепване на икономическите връзки; и насърчаване на икономическото и социалното развитие в южния средиземноморски басейн и в Африка на юг от Сахара. В доклада също така се признава положителното въздействие, което установяването на постоянно структурирано сътрудничество и координираният годишен преглед на отбраната ще имат върху сътрудничеството в областта на отбраната.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen
01/2020

[1]С този израз г-жа Могерини има предвид способността на ЕС да сътрудничи с НАТО, както и с други партньори, без да се застрашава собствената му стратегическа автономност по въпросите на отбраната и сигурността.

[2]Приети текстове, [P8_TA\(2018\)0513](#)

