



ОБЩА ПОЛИТИКА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА

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

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

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

РАЗПОРЕДБИ ОТНОСНО ОПСО В ДОГОВОРИТЕ

Европейският съвет и Съветът на Европейския съюз (член 42 от ДЕС) вземат решенията, свързани с ОПСО. Тези решения се вземат с единодушие с някои забележими изключения, свързани с Европейската агенция по отбрана (EDA, член 45 от ДЕС) и постоянното структурирано сътрудничество (член 46 от ДЕС), при които се прилага гласуване с мнозинство. Обикновено върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който изпълнява също така функцията на заместник-председател на Европейската комисия (заместник-председателя/върховния представител) — длъжност, заемана понастоящем от Федерика Могерини, представя предложенията за решения.

Договорът от Лисабон въведе понятието европейска политика в областта на способностите и въоръжаването (член 42, параграф 3 от ДЕС) и установи

[1]Вж. дял V („Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност“) от Договора за Европейския съюз (ДЕС); също [5.1.1](#) относно външната политика на ЕС.



връзка между ОПСО и други политики на Съюза, като изисква EDA и Комисията да работят в сътрудничество, когато е необходимо (член 45, параграф 2 от ДЕС). Това по-специално се отнася за политиките на Съюза в областта на научните изследвания, промишлеността и космическото пространство, за които Парламентът е оправомощен да се стреми да развива много по-силна роля във връзка с ОПСО в сравнение с ролята, която имаше в миналото.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

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

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

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

ВЪПРОСИ ОТ ИНТЕРЕС ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът провежда редовни разисквания, изслушвания и семинари, посветени на теми, включващи гражданските и военните мисии по линия на ОПСО; международните кризи с последици за сигурността и отбраната;



многостранните рамки за сигурност; въпроси в областта на контрола на въоръжаването и неразпространението на оръжия за масово унищожение; борбата с тероризма и организираната престъпност; добри практики за повишаване на ефективността на сигурността и отбраната и правното и институционалното развитие в ЕС в тези области.

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

ОПСО: ЕДНА БЪРЗО РАЗВИВАЩА СЕ ПОЛИТИКА

Въпреки че ОПСО не се промени значително през първите няколко години след влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г., тя имаше голям потенциал за развитие както от политическа, така и от институционална гледна точка.

През юни 2016 г. заместник-председателят/върховният представител представи на Европейския съвет Глобална стратегия за външната политика и политика на сигурност на Европейския съюз (Глобална стратегия на ЕС) за 2016 г. Глобалната стратегия на ЕС определя пет приоритета за външната политика на ЕС: сигурността на Съюза; устойчивост на държавите и общества по отношение на източните и южните съседни на ЕС държави; разработването на интегриран подход към конфликтите; регионален ред, основан на сътрудничеството; и глобално управление през 21-ви век. Ежегодно се прави преглед на изпълнението на Глобалната стратегия на ЕС в консултация със Съвета, Комисията и Парламента.

На 16 септември 2016 г. в Братислава държавите членки отново заявиха намерението си да разширят сътрудничеството в ЕС в областта на външната сигурност и отбраната. От това последва „зимният пакет за отбраната“, който се състои от три инициативи.

На първо място, през ноември 2016 г. заместник-председателят/върховният представител представи на Съвета [„План за изпълнение в областта на сигурността и отбраната“](#) с намерението да се приведе в действие визията, изложена в Глобалната стратегия на ЕС. В плана са представени 13 предложения за мерки, сред които: провеждане на координиран годишен преглед на отбраната (КГПО) с акцент върху разходите (през 2018 г. приключи пробният период, а първият пълен цикъл ще започне през есента на 2019 г.); подобряване на способността за бърза реакция на ЕС чрез, *inter alia*, бойните групи на ЕС; и ново единно постоянно структурирано сътрудничество (ПСС) за държави членки, които желаят да поемат по-големи ангажименти в областта на сигурността и отбраната.



На 30 ноември 2016 г. заместник-председателят/върховният представител представи на държавите членки [европейски план за действие в областта на отбраната](#) с важни предложения, свързани с Европейски фонд за отбрана, в които се поставя акцент върху научните изследвания в областта на отбраната и развитието на способностите. През декември 2016 г. Съветът прие заключения, като одобри план за изпълнение на решенията относно сътрудничеството между ЕС и НАТО, които бяха взети във Варшава (42 предложения). Взети заедно, тези три плана, известни също така като „зимен пакет за отбраната“, представляваха важна стъпка за изпълнението на Договора от Лисабон в областта на сигурността и отбраната. Те показаха способността на ЕС да отговаря бързо и последователно при поискване от държавите членки, които показаха силна политическа воля за постигане на напредък.

Парламентът неотменно изразяваше своята воля за действия и осъществяване на политически инициативи в тази област. В него беше предложено ЕДА да проведе пилотен проект за научни изследвания в областта на ОПСО относно военните изисквания. След приключването на пилотния проект той беше последван от подготвителното действие за научните изследвания в областта на отбраната с инвестиции в размер на 90 милиона евро за периода 2017—2019 г. Последните предложения на Комисията относно финансирането на инициатива в подкрепа на научните изследвания и технологиите в областта на отбраната за периода след 2020 г. сочат, че инициативата на Парламента е изиграла съществена роля в този важен процес.

ОТ 2017 ДО 2019 Г.: ВАЖНИ ЗА ОПСО ПРОМЕНИ

Европейският съвет направи преглед на постигнатия от него напредък през март 2017 г. и подчерта изграждането на [Способности за планиране и провеждане на военни операции](#) (MPCC) – нова структура за подобряване на способността на ЕС да предприема ответни действия по-бързо и по-ефективно и безпрепятствено с оглед на планирането и изпълнението на военни мисии без изпълнителни правомощия. Днес MPCC контролира три мисии (в Мали, в Сомалия и в Централноафриканската република) и до 2020 г. следва да има готовност да управлява изпълнителна военна операция. Съветът също така взе под внимание напредъка в други области, като създаването на Европейския механизъм за подкрепа на мира, чиято цел е да се повиши ефективността на мисиите на ЕС, да се предоставя подкрепа на неговите партньори и да се допринесе за изпълнението на мироопазващите операции.

На 6 март 2018 г. Съветът прие [пътна карта](#) за осъществяването на ПСС, която предостави стратегически насоки и насоки за структурирането на по-нататъшната работа по процесите и управлението. Понастоящем [34 проекта](#) са в процес на разработване с участието на 25 държави членки. В своята [резолюция](#) от 2018 г. относно годишния доклад относно прилагането на ОВППС^[2] Парламентът подчерта своето убеждение, че работата на ПСС, КГПО и ЕФР ще помогне на държавите членки да задълбочат сътрудничеството си в областта на отбраната

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



и да изразходват своите бюджети за отбрана по-ефективно. В същия доклад Парламентът призовава освен това в [многогодишната финансова рамка](#) (МФР) за периода 2021—2027 г. да бъдат предоставени достатъчно финансови ресурси за ЕСВД, а ЕС да съсредоточи ресурсите си върху стратегическите приоритети. В резолюцията се подчертава също така необходимостта от адекватно включване на Парламента в контрола и стратегическото управление на инструментите.

През август 2018 г. Комисията въведе [Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната](#) (EDIDP), чиято цел е да подпомага конкурентоспособността и новаторския капацитет на отбранителната промишленост на ЕС. През декември 2018 г. [лидерите на ЕС](#) потвърдиха напредъка, постигнат в областта на сигурността и отбраната, като разширяването на [Гражданския пакт в областта на ОПСО](#). През май 2019 г. Комисията и ЕСВД представиха [съвместен план за действие](#) за улесняване на изпълнението на Гражданския пакт в областта на ОПСО. През юни 2019 г. Съветът прие [заклучения](#) след обсъждане на състоянието на Глобалната стратегия на ЕС. Като част от тези заключения Съветът препоръча цялостното изпълнение на Европейския фонд за отбрана, което ще укрепи отбранителната промишленост и отбранителните технологии на ЕС. Третият [доклад за Глобалната стратегия](#), публикуван през октомври 2019 г., призовава за по-нататъшна работа в европейската отбранителна технологична и индустриална база. В него се подчертава също напредъкът, постигнат от ЕС за преодоляване на пречките пред военната мобилност.

Отношенията между ЕС и НАТО в областта на сигурността и отбраната продължават да са силни. След [съвместната декларация](#) на ЕС и НАТО от 2016 г. относно стратегическото им партньорство през юли 2018 г. двете организации подписаха допълнителна [декларация](#), с която се споразумяха да разширят обхвата на своите съвместни усилия. През юни 2019 г. заместник-председателят/върховният представител и генералният секретар на НАТО публикуваха [доклад](#) относно изпълнението на 74 общи предложения и съответните резултати. В [реч](#) през октомври 2019 г. бившият заместник-председател/върховен представител Федерика Могерини заяви, че стратегическата автономност и сътрудничеството с партньорите на ЕС, като се започне с НАТО, са двете страни на една и съща монета, като по този начин обясни в какъв смисъл партньорството на ЕС с НАТО е от съществено значение за функционирането на подхода на сътрудничество при запазване на автономията (*cooperative autonomy*)^[3].

ЕС и НАТО работят усилено, за да противостоят на хибридните и кибернетичните заплахи. Заедно те създадоха Европейския център за високи постижения в борбата с хибридните заплахи със седалище в Хелзинки. Освен това ЕС въведе режими на химически и киберсанкции и звено за синтез на информацията за хибридните заплахи с цел да се прави стратегически анализ. Благодарение на публично-частните партньорства на Комисията през 2020 г. се очаква да бъдат инвестирани 1,8 милиарда евро за киберсигурност.

[3]С този израз г-жа Могерини се позовава на 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.



Парламентът продължава да работи в рамките на своите правомощия за постигането на целите на ЕС като гарант на сигурността по ефективен и видим начин в съответствие с исканията на гражданите на ЕС. Между февруари и март 2019 г. Парламентът отново потвърди подкрепата си за ПСС, КГПО, ЕФР и Европейския механизъм за подкрепа на мира. През април 2019 г. той прие [частично споразумение](#) относно Регламента за ЕФР за периода 2021 – 2027 г., оставяйки на държавите членки да решат чувствителния въпрос за участието на трети държави.

Jérôme Legrand
11/2019

