

Катедра “Теория на политиката”
Философски Факултет
СУ “Св. Климент Охридски”

ДИПЛОМНА РАБОТА

*Новите заплахи за европейската сигурност след
Студената война и отражението им върху процеса на
европейска интеграция. Развитие на Втори и Трети стълб
на ЕС.*

Дипломант:
Деница Цонева,
ф.н. 50485

Научен ръководител:
Борис Костов

*София
Юни 2004 г.*

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	1
Първа глава	
Промяната в концепцията за сигурността след Студената война	
1.1. Дебатът между традиционния и широкия подход в изследването на сигурността	3
1.2. Новите заплахи и европейската стратегия за сигурност	9
Втора глава	
Развитие на Втори стълб на ЕС – Обща външна политика и политика на сигурност	
2.1. Ключови моменти в развитието на ОВППС на ЕС	16
2.2. Европейска политика за сигурност и отбрана	20
2.3. Външна политика на ЕС	26
Трета глава	
Развитие на Трети стълб на ЕС – Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи	
3.1. Процесът Маастрихт-Амстердам-Тампере	33
3.2. Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси	40
3.3. Полицейско сътрудничество	43
Заклучение	50
Приложения	52
Използвани съкращения	57
Използвана литература	59

ВЪВЕДЕНИЕ

Въпросът за ролята на ЕС в международната политика от дълго време представлява централен проблем в изследванията на анализаторите на съвременните международни отношения. ЕС притежава изключителен икономически, политически, дори военен потенциал да се превърне във водещ субект на международната сцена, но проблемът се състои в невъзможността той да бъде трансформиран в последователна и активна обща външна политика. Новите, трансгранични заплахи за сигурността оказват неизбежно отражение върху интеграционните процеси в ЕС, като пораждат редица инициативи по посока на по-активната интеграция в сферите на ОВППС и СОПВР на Съюза.

В този смисъл, целта на настоящата дипломна работа е да изследва как променното се разбира за сигурността рефлектира върху динамиката на развитие на Втори и Трети стълб на ЕС. Стремещт е да се формулират основните постижения и проблеми на интеграционния процес в тези сфери, а на базата на препоръките на Работни групи “Външно действие”, “Отбрана” и “Свобода, сигурност и правосъдие” към Конвента да се направи преглед на перспективите за развитие на ОВППС и СОПВР на ЕС. Обширността и значимостта на проблема не позволява изчерпателното му обхващане в настоящия обем.

Представеното изследване е разделено на три основни тематични части, всяка от които анализира ключови за цялостната конструкция и смислова завършеност на проблема процеси.

Първа глава е свързана с еволюцията на промяната в разбирането за сигурността след Студената война. Като се представят концепциите на някои изследователи в областта, се очертава една по-широка теоретична рамка за анализ на понятието. Европейската стратегия за сигурност е основният документ, анализиран при разглеждане на ЕС като субект на сигурност, при дефинирането на новите, неконвенционални предизвикателства, пред които е изправен и стратегическите цели за тяхното предотвратяване.

Акцентът на изследването във Втора и Трета глава на дипломната работа е върху начина, по който етническите конфликти, организираната трансгранична престъпност, тероризмът и разпространението на оръжия за масово поразяване влияят върху дневния ред на политиките на ЕС, свързани с въпросите на сигурността – ОВППС (Втори стълб на ЕС) и СОПВР (Трети стълб на ЕС). Проследяват се ключовите етапи при формирането на тези политики и причините за различната динамика на интеграционните процеси в тези сфери. Без да се подценяват несъмнените успехи, се формулират някои групи от проблеми, чието разрешаване би дало нов интеграционен импулс в областта на ОВППС и СОПВР.

Настоящото изследване взема под внимание заключителните доклади на три Работни групи към Конвента, чиито препоръки предлагат известни решения на основните проблеми във Втори и Трети стълб. Те са ценни с насоките си за това, как да се развива интеграционния процес в бъдеще, за да се постигне по-голяма ефективност на процеса на вземане на решения, по-висока степен на сигурност за европейските граждани, и как Съюзът да се утвърди като значим външнополитически субект на международната сцена.

Основните методи които са използвани в дипломната работа се свеждат до: анализ на редица ключови документи на ЕС, текстове и изказвания на представители на основните европейски политически институции, наблюдение на дебатите и взетите по време на Срещите на върха решения и синтез на постиженията и проблемите в областта на ОВППС и СОПВР.

Интересът към анализираната в дипломната работа тема се корени в променената концепция за сигурността след Студената война и ролята на ЕС в съвременните международни отношения. Нито една държава не може да противодейства самостоятелно на новите многообразни, невидими и непредсказуеми заплахи пред сигурността. В този смисъл е важно развитието на една мултилатерална международна система, в която ЕС има своята значима роля.

ПЪРВА ГЛАВА

Промяната в концепцията за сигурността след Студената война

1.1. Дебатът между традиционния и широкия подход в изследването на сигурността

Сигурността е като кислорода – не я забелязваш, докато не започнеш да я губиш. Ала тогава вече ти не можеш да мислиш за нищо друго на света, освен за нея.

Джоузеф С. Най

Дебатът относно обхвата на теоретичния анализ на сигурността, дефиницията на понятието, полето на неговото действие и събитията, оказващи влияние върху посоката и резултата на анализа, присъства неизменно в теорията на международните отношения през XX век. В съвременето този проблем придобива все по-голямо значение. Краят на Студената война и увеличаването на набора от фактори, влияещи върху проблематиката на сигурността, налагат преразглеждането на понятието.

До 80-те години на XX век мисленето относно проблема за националната сигурност е доминирано от дебата между двете основни школи в международните отношения – либерализма и реализма. Привържениците на либерализма са склонни да разглеждат мира като гарант за сигурността. От своя страна, в силно поляризираната обстановка на Втората световна война и последвалата я Студена война, реалистите възприемат сигурността като производна функция на военната сила на страните. Така, понятието “сигурност” се свива концептуално до мярка за стабилността на баланса на силите или за мощта на държава или група от държави в борбата им за доминираща позиция.

През последните години това възприемане на сигурността се определя от редица автори като етноцентрично и ограничено. Все повече изследователи настояват концепцията да се разшири отвъд границите на традиционното

схващане за националната сигурност. Един от ключовите теоретици в това направление е Бари Бузан, който смята, че сигурността на човешките общности зависи от фактори във военния, политическия, икономическия, обществения и свързания с околната среда сектори. Въпреки че секторите имат собствено, специфично значение в проблематиката на сигурността, те не функционират изолирано един от друг, а са преплетени заедно в силна мрежа от взаимовръзки. Изследванията на Бузан повдигат интересни и важни въпроси за това дали националните и международни съображения за сигурност са съвместими и възможно ли е държавите, формиращи естеството на международните отношения, да функционират в мащабите на международното и глобално сътрудничество.

Въпреки мнението на някои изследователи (Ч. Шулце, А. Уолфърс), че националната сигурност не се поддава на точна, прецизна и общоприета формулировка, редица автори не устояват на интелектуалното предизвикателство и дават различни дефиниции за сигурността. Така например Б. Бузан твърди, че “в контекста на международната система сигурността се отнася до способността на държавите и обществата да поддържат своята независима идентичност и функционален интегритет”¹. Според определението на У. Липман “една нация е сигурна до степента, в която тя не е принудена да жертва жизненоважните си ценности, ако иска да избегне война и е способна, в случай на предизвикателство, да ги отстоява чрез победа в подобна война”².

Поради факта, че е невъзможно да се формулира общоприета дефиниция на сигурността, неизбежно се стига до нуждата от редукия. Съществуват разнообразни фактори, които влияят на един процес, но при определянето на националната сигурност желанието да се обхванат всички те може да се окаже контрапродуктивно. В резултат, съвременните теоретици, изхождайки от новите заплахи за националната и международна сигурност, се стремят да очертаят едно по-широко поле за анализ на понятието, поставяйки го в определени рамки. Тенденцията се изразява в размиването на класическото разделение на

¹ Baylis, J., Smith J. *Globalization of World Politics*. Oxford University Press, 2001, p. 255

² Buzan, B. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*. London, Harvester Wheatsheat, 1991, p. 16

вътрешните и външни заплахи за сигурността, включването на нови, немилитаристични сектори на анализ и недържавни субекти – международни и неправителствени организации, антиглобалистки движения и т.н.

За целите на настоящата дипломна работа е представена теоретичната рамка, предложена от Бари Бузан, Оле Уевър и Яап де Вилде в изследването им “Сигурността. Нова рамка за анализ”, която да послужи като отправна точка за развитието на европейските виждания и анализи за сигурността.

Трудно може да се датира момента на възникване на новите заплахи за сигурност в съвременния свят. Те са продукт на дългосрочни тенденции, свързани с технологични, демографски, икономически, културни и политически процеси. Периодът, в който тази нова реалност проявява действителния си потенциал и бива осъзната, са годините след Студената война. Втората ключова дата, която до голяма степен променя възприемането на сигурността, е 11.09.2001 г. След терористичните атентати в Ню Йорк, а впоследствие и в Мадрид (11.03.2004 г.) интересът на специалистите в областта, на академичната общност и общественото мнение се фокусира към предотвратяването на една от най-опасните съвременни заплахи – тероризма.

Новите заплахи за сигурност неизменно рефлексират върху процеса на европейска интеграция като формират дневния ред и темповете на развитие на Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (СОПВР) на Европейския съюз.

Краят на глобалното противопоставяне между САЩ и СССР поставя под въпрос доминиращото значение на конвенционалните военни заплахи при дефинирането на международната и национална сигурност. Понятието вече не се ограничава единствено до традиционното си разбиране като оцеляване на националната държава в лицето на заплаха от военна агресия от страна на друга държава. “Голямата несигурност на блоковото противопоставяне се разпада на десетки и стотици малки несигурности, чиито сбор започва да я надвишава многократно. Несъстоялата се Трета световна война се взриви на неизброими

конфликти...(етнически, религиозни, социални и др.). Светът стана неустойчив, многовариантен и многоизборен”.³

С края на Студената война и намаляването на заплахата от конвенционална военна атака срещу Западна Европа, се наблюдава “размиване” на конкретните очертания на вътрешната и външна сигурност. Това развитие представлява една основна промяна в концепцията за сигурността, тъй като още от XVII век двете измерения на сигурността имат концептуално различни дефиниции - външната заплаха се свързва с инвазията от страна на враждебна държава, а вътрешната се отнася до държавните преврати и нарушенията на обществения ред. Припокриването на двете величини лежи в основата на дефинирането на европейската сигурност и новите заплахи пред нея.

Докато в края на XX и началото на XXI век широкомащабната агресия звучи почти невероятно, светът и Европа са изправени пред нови заплахи – много по-многообразни, невидими и непредсказуеми. Етническите конфликти заплашват регионалната стабилност, тероризмът, трафикът на наркотици и хора, организираната трансгранична престъпност и разпространението на оръжия за масово поразяване надхвърлят националните граници. Новите предизвикателства пред сигурността са безпрецедентни в своята комплексност, превръщат се във все по-трудна задача за регулиране, а са изключително опасни, за да бъдат пренебрегнати.

Възприемането на по-широк подход към анализа на сигурността се базира на предпоставката, че понятието трябва да излезе от традиционното си поле на дефиниране като феномен на войната и “наука за заплахата, използването и контрола на военната сила”⁴. В своята теоретична рамка Б. Бузан, О. Уевър и Я. де Вилде разширяват дневния ред на изследването чрез “секюритизирането”⁵ на определени проблеми в икономическия и социален сектор, както и в сферата на

³ Слатински, Н. Измерения на сигурността. С., Парадигма, 2000, с. 31

⁴ Buzan, B., Waver, O., Wilde, J. Security. A New Framework for Analysis. London, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 3

⁵ един въпрос се секюритизира, т.е. превръща се в проблем на сигурността, когато като резултат от него могат да възникнат качествени промени, които не могат да се абсорбират без структурни трансформации в обществото

околната среда, като включват военно-политическите измерения, характеризиращи традиционното изучаване на понятието.

Бузан определя секторите при анализа на сигурността по следния начин: “военният сектор се отнася до двупластовото взаимодействие между въоръжените офанзивни и отбранителни възможности на държавите, и възприятията им за взаимните им намерения една срещу друга. Политическата сигурност се свързва със стабилността на държавите, системите на управление и идеологиите, които им дават легитимност. Икономическата сигурност засяга достъпа до ресурси, финанси и пазари, необходими за поддържане желаните нива на благоденствие и държавна власт. Социалната сигурност се отнася до устойчивостта на езика, културната, религиозната и национална идентичност, и традиции в рамките на желаните условия за развитие. Екологичната сигурност предполага съхранението на локалната и планетарна биосфера като основната поддържаща система, от която зависят всички останали човешки начинания”⁶.

Възприемането на междусекторния подход към сигурността променя практиката на имплицитното поставяне на държавата като централен субект във всички сектори. Глобализацията предполага участието на все повече не-държавни актьори на международната сцена. В резултат на нарастващата взаимозависимост и институционално регламентиране на отношенията не само на западните демокрации, но и като цялостна тенденция в международната система след Студената война, се увеличава значимостта на наднационалните формирования като референтни субекти на сигурност.

Б. Бузан, О. Уевър и Я. де Вилде фокусират интереса си върху регионалните общности на сигурност, позовавайки се на схващането, че краят на ядрената конфронтация освобождава динамиката на регионалните отношения. Великите сили, които вече не са мотивирани от идеологическо съперничество показват очевидното си нежелание за по-широки политически ангажименти, освен ако техните интереси не са силно и пряко засегнати. Утвърждава се значимостта на регионите като основни нива за

⁶ Buzan, B., Waver, O., Wilde, J. Security. A New Framework for Analysis. London, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 8

анализ на сигурността. Те представляват определен тип международни подсистеми – “групи от единици в международната система, които се отличават от нея чрез природата или интензитета на взаимната си зависимост или взаимодействията помежду си”⁷.

В международната система след Студената война конвенционалните военни заплахи престават да имат доминиращо значение в отношенията между развитите индустриални демокрации. “Една съществена част от международната система, включваща повечето от основните центрове на сила, сега съществува в рамките на една плуралистична общност на сигурност, в която участниците нито очакват, нито се подготвят да използват сила в отношенията помежду си. Безспорно по-трудно и може би невъзможно е военните отношения между тези държави да се превърнат в заплаха за сигурността им”⁸.

Като конструират една по-широка теоретична рамка за анализ, Бузан, Вилде и Уевър дефинират сигурността като оцеляване на една система от взаимосвързани елементи в лицето на екзистенциални заплахи. Конституиращият принцип на заплахите се променя в рамките на различните сектори и в зависимост от конкретния характер на съответния субект на сигурност⁹.

Основният субект на сигурност, който тримата автори анализират, е Европейският съюз. Интересът им е мотивиран от значимата роля, която Съюзът като многостепенна политическа система и плуралистична общност на сигурност играе в международните отношения. “Дипломация, преговори, търпение, формиране на икономически връзки, политическо ангажиране, наблягане на стимулите, а не на санкциите, компромис, вместо конфронтация, предприемане на малки стъпки и съдържане на амбициите в името на успеха – това са инструментите на френско-германското сближаване и в този смисъл средствата, чрез които се осъществява европейската интеграция.”¹⁰

⁷ Buzan, B., Waver, O., Wilde, J. Security. London, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 6

⁸ пак там, с. 62

⁹ пак там, с. 27

¹⁰ Кейган, Р. За рая и силата. Америка и Европа в новия световен ред. С., Обсидиан, 2003, с.68

1.2. Новите заплахи и европейската стратегия за сигурност

Изследването на различни текстове и изказвания на представители на основните европейски политически институции, дават основания да се направи заключението, че интеграцията е централният мотив в европейския дискурс, с който се свързва сигурността на ЕС. Мирният интеграционен процес се визира като гаранция срещу завръщането на европейските страни към системата на баланс на силите и войните от миналото.

В своята реч на 17.01.1995 г. от заключителния етап на встъпването си в длъжност като председател на Европейската комисия, Жак Сантер акцентира върху сигурността на ЕС. Визирайки войната в Югославия, той подчертава, че за пореден път Европа преживява възраждането на яростния национализъм. “Тази трагедия ни учи на един фундаментален урок: сега е по-важно от всякога ЕС да остане ос на стабилност и просперитет на европейския континент. Преди всичко, ние трябва да запазим и развием това, което сме построили през последните петдесет години. Чудо е, че войната между нашите народи е станала недопустима. Пропиляването на това наследство ще бъде престъпление срещу нас самите. Второ, ЕС не може да бъде мирен остров в бурно море. От това следва значимостта на бъдещите разширявания, както и на развитието на истинска външна политика и политика на сигурност”.¹¹

Констатацията, че “наследството на ЕС” може да бъде “пропиляно” съдържа предпоставката, че чудото на западноевропейската общност на сигурност е постижение, зависещо от общата политическа воля на държавите-членки на ЕС, а процесът на интеграция се визира като гаранция за мира. В този смисъл се подчертава необходимостта от разширяването като гаранция за стабилност и изграждането на обща европейска политика в областта на външните отношения и сигурността.

Понятието “сигурност” се среща и в контекста на полицейското и съдебно сътрудничество, в борбата срещу престъпността, наркотиците и незаконната

¹¹ цитат по: Buzan, B., Waver, O., Wilde, J. Security. London, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 179

имиграция. В раздел четири от работната програма на Комисията под председателството на Сантер се акцентира върху вътрешната сигурност и факта, че престъпните организации вече са доказали, че ще се възползват от слабите места на отбранителната политика на съюза. В този смисъл Комисията заявява решимостта си да използва максимално ефикасно своите компетенции в тази сфера.

Аргументи в сферата на сигурността могат да бъдат открити и в прощалната реч на Франсоа Митеран от 15.03.1995 г., която се състои от две части: презентация на програмата на френското председателство на ЕС и личния завет на Митеран. В първата част от речта си той акцентира върху вътрешната сигурност на Съюза като подчертава значимостта на Конвенцията за Европол, на въпросите за правото на убежище и имиграция, както и на тези за правосъдието и борбата срещу тероризма: “Европа ще бъде Европа на хората, единствено ако те се чувстват сигурни в Европа и заради Европа”¹². В персоналната част от своята прощална реч Франсоа Митеран говори за Първата и Втората световни войни и задачата на неговото поколение да предаде тази памет и исторически опит: “...национализмът означава война! Войната не е само нашето минало, тя може да се превърне в нашето бъдеще!... ние трябва да бдим над нашия мир, сигурност и бъдеще!”¹³.

В дебатите на Европейския парламент присъстват няколко основни аргумента, свързани със сигурността на ЕС. Сред тях са безработицата и социалната маргинализация, европейският социален модел, развитието на новите технологии и конкурентноспособността на ЕС в сравнение със САЩ и Япония. Секюритизирането на икономическите въпроси от страна на Парламента се умножава от политическите аргументи относно интеграцията на ЕС. Налага се схващането за задълбочаване на интеграционните процеси в Европа като противовес на национализма и етническите конфликти. В сферата на външната политика парламентаристите критикуват останалите европейски институции за недотам ефективната им политика за защита на човешките права.

¹² цитат по: Buzan, B., Waver, O., Wilde, J. Security. London, Lynne Rienner Publishers, 1998 p.180

¹³ пак там, с. 181

Основният аргумент е, че сигурността в основата си произтича от правовата държава и зачитането на човешките права, чиято защита се възприема като европейска идея. Чрез обща външна политика на тази основа, ЕС не само издига този универсален принцип, но защитава и своите собствени ценности и отличителност. При определянето на приоритетните проблеми на сигурността Парламентът се ръководи от два основни критерия: европейската специфика на съответните теми и конкретните им измерения за гражданите. Следователно аргументите се концентрират предимно около “европейския социален модел”, “човешките права”, “европейската идея” и интеграцията като алтернатива на “абсолютните” войни от миналото и баланса на силите.

Анализът на ЕС като субект на сигурност дава основания да се приеме, че съществува един довод за сигурността, който е споделен от всички институции – мирът. Европа като проект, като история е на кръстопът, а сигурността се разглежда като въпрос на интеграцията срещу фрагментацията. Алтернативата на интеграцията е унищожаването на европейския проект и подновяването на предишната несигурност, причинена от системата на баланс на силите, национализъм и войни. Интеграцията е фундамента на сигурността на ЕС, защото дефинира неговото съществуване. “Така както нациите дефинират идентичността си, а държавите – своя суверенитет като организиращ принцип и фокус на сигурността, така интеграцията е генералният принцип, около който се съсредоточава стратегията за сигурност на ЕС.”¹⁴

В рамките на Срещата на върха в Брюксел от 12.12.2003 г. държавните и правителствени глави на държавите-членки приемат Европейска стратегия за сигурност под названието “Сигурна Европа в един по-добър свят”. За пръв път ЕС приема такава изчерпателна стратегическа програма, имаща за цел да определи неговите приоритети в сферата на ОВППС и ролята на Съюза в света за периода 2004-2006 г. Стратегическият документ дефинира ключовите предизвикателства пред европейската сигурност през XXI век – тероризъм, разпространение на оръжия за масово поразяване, регионални конфликти, държавна нестабилност и организирана престъпност. Документът анализира

¹⁴ Buzan, B., Waver, O., Wilde, J. Security. London, Lynne Rienner Publishers, 1998, p.188

стратегическите цели на ЕС в отговор на новите заплахи и съответните им политически измерения. Европейската стратегическа програма подлежи на преработване с цел отразяването на геополитическите промени.

Европа е изправена пред нови заплахи за сигурността си. Етническите конфликти на Балканите доказват, че военната агресия не е безвъзвратно отминала, но днес тя се разразява по-скоро в границите на държавните формирания, а не помежду им. От 1990 г. почти 4млн. души по света загиват във войни, 90% от които - цивилни, а над 18 млн. души напускат домовете си.

Като съюз от двадесет и пет държави с население над 450 млн. души и произвеждащ $\frac{1}{4}$ от световния БВП, ЕС се превръща в един от най-значимите глобални актьори в международните отношения и като такъв трябва да сподели отговорността за международната сигурност. В стратегическия документ се налага идеята за сигурността като необходима предпоставка за развитие¹⁵.

Докато широкомащабната военна агресия срещу държава-членка на ЕС днес звучи невероятно, в периода след Студената война Европа е изправена пред нови ключови заплахи, които са по-невидими, комплексни и непредасказуеми.

- Тероризмът представлява сериозна стратегическа заплаха за Европа, особено след атентатите в Мадрид от 11.03.2004 г. Докато в миналото действията на терористите са насочени предимно към конкретни политически лидери, то съвременните атентати излизат от границите на националната държава, отличават се с глобален обхват, причиняват многобройни жертви и са свързани предимно с религиозен екстремизъм. Европейските страни са не само цели на тероризма, те са и негова база. Логистични бази на Ал Кайда са открити във Великобритания, Италия, Германия, Испания и Белгия. В този смисъл съгласуваната европейска политика за борба срещу тероризма е от първостепенно значение.

- Разпространението на оръжия за масово поразяване е най-голямата потенциална заплаха за европейската и световната сигурност. Международните

¹⁵ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, European Council, December 2003, p. 2

мирни режими и контролът върху износа на оръжия забавят този процес, но новите технологии и научни изследвания увеличават потенциалната опасност от атаки с биологични, химически оръжия и радиоактивни материали. Разпространението на ракетните технологии повишава риска пред сигурността на Европа. В стратегическата програма на ЕС като най-ужасен “сценарий” и заплаха се посочва вероятността терористични групи да се сдобият с оръжия за масово поразяване.

- Регионалните конфликти, както в непосредствена близост до границите на ЕС (Балканите), така и в различните точки на света въздействат върху европейските интереси и регионална стабилност. Те причиняват многобройни жертви, разрушават социалната и материална инфраструктури, застрашават малцинствата и основните човешки права и свободи. Конфликтите обикновено прерастат в екстремизъм, тероризъм и държавна нестабилност, водят до нарастване на престъпността, спиране на инвестиционния поток и нарушаване нормалното функциониране на политическите и икономически процеси. Регионалните кризи могат да провокират търсенето и разпространението на оръжия за масово поразяване.

- Неправилното управление, корупцията, злоупотребата с властта, слабите институции, липсата на отговорност и гражданските конфликти “разяждат” държавите отвътре и често водят до колапс на държавните институции. “Когато функционира адекватно, държавата упражнява едновременно монопола си върху силата и правото. Ако тя загуби монопола си върху силата, правото престава да съществува и се заменя от приватизирано насилие.”¹⁶

- Организираната престъпност е не само вътрешна заплаха за ЕС, тя има значими външни измерения. Трансграничният трафик на наркотици, жени и незаконни имигранти формира престъпната дейност на организирани криминални мрежи, които често имат връзки с терористични групи.

Комбинирането на всички тези проблеми – тероризма, наличието на оръжия за масово поразяване, организираната трансгранична престъпност,

¹⁶ Купър, Р. Разпадането на нациите. Ред и хаос през XXI век. С., Обсидиан, 2004, с. 89

отслабването на държавната система и приватизацията на силата от паравоенни групировки, изправя ЕС и света пред нови предизвикателства.

Във втората част на Европейската програма за сигурност се дефинират основните стратегически задачи на Съюза с цел гарантиране сигурността на европейските граждани и утвърждаване мрежата от ценности на ЕС.

- Изграждането на зони на стабилност в близост до границите на Съюза, се осъществява чрез процеса на разширяване, който в голяма степен изразява най-естествената политика на сигурност на ЕС. С разширяването на общността от държави, ангажирани в процес на многосекторна интеграция и споделящи общи ценности, се увеличават членовете на европейската плуралистичната общност на сигурност и се засилва стабилността на Съюза.

Разрешаването на арабско-израелския конфликт е стратегически приоритет за Европа, защото той е ключ към уреждането на останалите проблеми в Близкия Изток. Реализирането на предложението на ЕС за създаването на две суверенни и независими държави – Израел и Палестина, основаващи се на границите от 1967 г., изисква сътрудничеството на ЕС, САЩ, ООН, Русия, страните в региона и най-вече – на двете враждуващи сили.

Средиземноморският регион е изправен пред проблемите на икономическа стагнация, социални вълнения и неразрешени конфликти, което води до необходимостта от по-активен европейски ангажимент в рамките на Барселонския процес и сътрудничество с арабския свят.

- В свят на глобални заплахи европейската сигурност зависи от ефективната мултилатерална международна система. Основна стратегическа цел на ЕС е изграждането на силна международна общност с функциониращи институции, базирана на международното право и Хартата на ООН. САЩ и НАТО играят решаваща роля за европейската сигурност и интеграция по време на Студената война. С края на глобалното противопоставяне се очертава доминиращата позиция на САЩ като военна сила, поне в обозримо бъдеще, но в съвременния свят нито една държава не е в състояние сама да се противопостави на новите предизвикателства. Европейският стратегически документ подчертава значимостта на трансатлантическите отношения и

развитието на стратегическо партньорство с Русия – основен фактор за европейската сигурност и просперитет. Акцентира се и върху установяването на по-тясно сътрудничество с Япония, Китай, Канада, Индия и различните регионални организации – ОССЕ, Съвета на Европа, АСЕАН, МЕРКОСУР, Африканския съюз и т.н.

Поради динамиката на съвременните предизвикателствата държавите-членки на ЕС си поставят за цел да развият стратегическа култура, която подкрепя ранната, навременна и, когато е необходимо – активна интервенция. Противодействието на новите заплахи за сигурност намира отражение най-вече в развитието на Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (СОПВР) на ЕС. Поради деликатния характер на политиките от Втори и Трети стълб, интеграцията в тези сфери е съпътствана от редица проблеми. В същото време не бива да се подценява и значителния напредък, постигнат в тези области през последните години. От тази гледна точка, целта на настоящата дипломна работа е като разгледа ключовите етапи в развитието на Втори и Трети стълб на ЕС, да очертае основните проблеми и тенденции в интеграционния процес като се позове на анализа и препоръките на следните три Работни групи на Европейския конвент: “Външно действия”, “Отбрана” и “Свобода, сигурност и правосъдие”.

ВТОРА ГЛАВА

Развитие на Втори стълб на ЕС – Обща външна политика и политика на сигурност

2.1. Ключови моменти в развитието на ОВППС на ЕС

Стремежът към интеграция в областта на външната политика и отбраната е неразделна част от идеята за изграждане на Обединена Европа, а опитите в тази насока водят началото си още от 50-те години на XX век. След неуспеха на проектите за Европейска отбранителна общност и Европейска политическа общност, ЕС развива своите външни отношения, акцентирайки предимно върху политиките на търговия и развитие. Европейското политическо сътрудничество (ЕПС) през 70-те години на XX век слага край на настъпилата след 1954 г. криза в европейската интеграция и бележи тенденция на активизиране на интеграционните процеси, включително в сферата на външната политика. ЕПС се превръща в механизъм за изработване на общи позиции на страните-членки по значими външнополитически проблеми, без да създава обща нормативна и институционална база. Маастрихтският договор от 1991 г. определя като Втори стълб на ЕС “прилагането на обща политика в областта на външните отношения и сигурността, включително евентуалното формиране на обща отбранителна политика”¹⁷, макар че до 1998 г. не се наблюдава особено развитие в тази област, а събитията в бивша Югославия разкриват редица слабости в ОВППС.

Амстердамският договор въвежда значителни промени в ОВППС, като акцентира върху готовността за развитие на Обща европейска политика по сигурността и отбраната (ЕПСО) в цялостната рамка на ОВППС с цел защитата на “общите ценности, фундаменталните интереси, независимостта и интегритета на ЕС, в съответствие с принципите на Хартата на ООН”¹⁸, и засилването на сигурността на Съюза по всички възможни начини. Подчертава се отговорността на Съвета и Комисията при осъществяването на нарасналата

¹⁷ Глава V, чл. J.4 от Маастрихтския договор

¹⁸ Глава V, чл. 11 от Амстердамския договор

необходимост от последователни и съгласувани външни действия на Съюза, а държавите-членки трябва да работят заедно, за да разширят и развият взаимна политическа солидарност. Амстердамският договор определя следните инструменти при реализирането на ОВППС: принципи и главни насоки; общи стратегии; съвместни действия; общи позиции и систематично сътрудничество. Принципите и общите стратегии се определят от Европейския съвет и се прилагат от Съвета на министрите (СМ) посредством общи позиции и съвместни действия. Досега са приети подобни общи стратегии по въпросите за Русия, Украйна, Средиземноморието, Близкия Изток и Балканите. Сред съвместните действия на ЕС се открояват администрирането на град Мостар, подкрепата за Близкоизточния мирен процес, лобирането за удължаване на Договора за неразпространение на ядрени оръжия, Пактът за стабилност за Югоизточна Европа и др. Общите позиции служат за формулирането на съгласуван подход на държавите-членки към определени въпроси от географско и тематично естество.

С цел да се увеличи ефективността на процеса на вземане на решения във Втори стълб на ЕС, Амстердамският договор съчетава практиката на единодушното гласуване с възможността за конструктивно въздържание. Въздържалите се правителства не са задължени да прилагат даденото решение, но трябва да избягват действия против него. Разширява се употребата на QMV¹⁹ при прилагането на решения на базата на общи стратегии (приети с единодушие), действия и позиции, но подобна процедура не се предвижда в областта на отбраната. В допълнение, всяка държава-членка може да се противопостави на приемането на решение чрез QMV поради важни и заявени съображения от националната си политика. В този случай СМ отново чрез QMV отнася проблема до Европейския съвет, който го решава чрез единодушие.

Вероятно най-важното нововъведение в институционалната структура на Втори стълб е поста на Върховния представител на ЕС по ОВППС. Той трябва да “подпомага дейността на Съвета по въпроси, произтичащи от сферата на действие на ОВППС, като сътрудничи при формулирането, подготовката и

¹⁹ гласуване с квалифицирано мнозинство в СМ

осъществяването на политическите решения...”²⁰, а когато е необходимо - да действа от страна на Съвета по искане на Председателството на ЕС при провеждането на политически диалог с трети страни. От октомври 1999 г. постът се заема от бившия генерален секретар на НАТО Хавиер Солана, който от края на същата година е и генерален секретар на ЗЕС във връзка с постепенната интеграция на организацията в структурите на ЕС (до края на 2000 г.). Той играе важна роля при утвърждаване идентичността на ЕС като значим субект в международните отношения. Върховният представител, заедно с представител на ротационното председателство на ЕС и представител на Комисията (обикновено Еврокомисаря по външните отношения) участват в срещите на “новата тройка” - друго важно нововъведение на Амстердамския договор. От своя страна, Политическият комитет се състои от оглавяващите политическите отдели във външните министерства на страните-членки. На базата на заключенията на работните групи, той формулира решенията на Съвета, изготвя препоръки за функционирането на ОВППС и нейния отбранителен компонент и управлява ежедневно дейностите в тази сфера. Комисията е напълно асоциирана с работата на Комитета чрез свой представител. Създадена е и мрежа от европейски кореспонденти на държавите-членки и Комисията, които контролират текущо ОВППС, подготвят заседанията на Политическия комитет и точките от дневния ред на заседанията на Съвета. Съветниците по ОВППС се занимават с правните, финансови и институционални аспекти на предложенията в тази сфера и подготвят работата на Комисията на постоянните представители (КОРЕПЕР). Работните групи по ОВППС се състоят от експерти от страните-членки и Комисията, които се разделят по географски и функционален признак и подготвят документи и решения за разглеждане от Политическия комитет. Създадената собствена телексна мрежа COREU осъществява постоянна комуникационна връзка между отделните институционални компоненти на ОВППС. Съветът по общите въпроси заседава веднъж месечно и е основният орган в процеса на вземане на решения. В неговите рамки се разглеждат различните мнения, противоречия и

²⁰ Глава V, чл. 26 от Амстердамския договор

политически инициативи. На върха на своеобразната пирамидална институционална структура на ОВППС е Европейският съвет, чиито срещи се осъществяват на шест месеца под ротационното председателство на Съюза. Той определя водещите насоки за развитие на ОВППС. Неговите решения са важни поради каталитичния ефект, който оказват върху политическия процес. Така постепенно се създава нормативната и институционална база за развитието на ОВППС.

Отбранителният аспект на общата външна европейска политика се превръща в пресечна точка на противоположните виждания на страните-членки за степента на интеграция в тази чувствителна за всяко национално правителство област. Констатацията, че “евентуалното формиране на отбранителна политика” (Маастрихтски договор) се заменя от “прогресивното формиране на обща отбранителна политика” в член 17 от Амстердамския договор, е индикатор за постепенното осъзнаване на стратегическата значимост на отбранителната политика в развитието на европейския интеграционен процес. Предвижда се ЕС да се възползва от възможностите на ЗЕС при осъществяването на т. нар “Петерсбергски задачи” – хуманитарни, спасителни и мироопазващи мисии, операции по управление на кризи и миротворчески такива. Ключов етап в изграждането на ЕПСО е френско-британската среща в Сен Мало (декември 1998 г.), на която се генерира политическа воля зад този проект. Европейският съвет в Кьолн (юни 1999 г.) отговаря на институционалното предизвикателство за създаване на европейска отбрана, а срещата на върха в Хелзинки (декември 1999 г.) акцентира върху изграждането на специализирани военно-политически структури на ЕС. Подробен анализ на тези ключови за изграждането на европейската отбранителна политика срещи, на предизвикателствата и перспективите пред нея ще бъде предмет на изследване в следващата подточка на дипломната работа.

В основата на промените в Амстердамския договор стои стремежът ЕС да се утвърди като субект с определена идентичност във външнополитическите отношения, сигурността и отбраната. Реализирането на това намерение се оказва доста трудна задача, а реформите са насочени предимно към по-

ефективното функциониране на съществуващите и нови структури на ОВППС. Противоречията между държавите-членки през 1995-96 г. по отношение на по-тясната интеграция в областта на външната и отбранителната политика не позволяват основна промяна в характера на ОВППС – изграждането на федеративна политическа структура, което затруднява напредъка на интеграционния процес. Докато Великобритания и Франция поддържат междуправителствения характер на Втори стълб, държавите-учредителки на ЕО и Комисията настояват за задълбочаване на интеграцията в сферата на ОВППС. В дебата наднационалност - междудържавие доминират защитниците на тезата, че Съветът, а не Комисията трябва да има решаващ глас по въпросите на отбраната и сигурността. Тази тенденция остава силна и след Срещата на върха в Ница - индикатор, че все още не е налице политическа воля за придаване на наднационален характер на външната и отбранителна политика.

Изграждането на нормативната и законодателна база дава основата и структурата, но не и импулса за активното развитие на политиките от Втори стълб на ЕС. По-силната интеграция в тези области изисква държавите-членки да възприемат себе си не само като национални представители в Съюза, но и като участници в едно общо начинание – формирането на ОВППС.

2.2. Европейска политика за сигурност и отбрана

Външната политика и политиката за сигурност и отбрана са двата основни компонента на ОВППС на ЕС, но едновременно с това заемат централно място в политическия живот на всяка една национална държава и са традиционно свързани с понятието “национален суверенитет”. При положение, че все още не е налице волята за изграждане на федеративна политическа конструкция в тези области, интерес поражда въпросът за това как се осъществява европейската интеграция във външнополитически и отбранителен аспект, има ли разлика в динамиката на развитие на двата компонента на ОВППС, и кои са основните проблеми и перспективи пред политиките от Втори

стълб от гледна точка на работата на Конвента и промяната в концепцията за сигурността.

Докато до 1999 г. може да се приеме, че политиките във Втори стълб се движат в рамките на обща динамика, то след този период се наблюдава отчетливо увеличаване на темповете на развитие на отбранителната политика в сравнение с външната политика на ЕС. Отправна точка в този процес е срещата на Т. Блеър и Ж. Ширак в Сен Мало (декември 1998 г.), където Великобритания декларира готовността си да подкрепи създаването на пълноценна европейска отбранителна структура. В точка 2 от последвалата съвместна “Декларация за европейска отбрана” двамата европейски лидери подчертават, че ЕС се нуждае от “капацитет за автономно действие, подкрепен от значителни военни сили, средства да реши да ги използва и готовност да го направи в отговор на международни кризи”²¹. За целта трябва да се развие конкурентноспособна отбранителна индустрия и технология. Френско-британската среща от Сен Мало е значима, защото генерира политическа воля за активизиране на интеграцията в областта на ЕПСО през следващите години, а тя би била невъзможна без активния ангажимент на двете европейски сили. Именно промяната на позицията на Великобритания, която традиционно се противопоставя на този проект и смята НАТО за единствен двигател на европейската отбрана, дава отправната точка за формирането на европейска отбранителна политика – идея, залегнала още във вижданията на бащите-основатели на Обединена Европа.

Срещата на върха в Кьолн (3-4 юни 1999 г.) е следваща важна стъпка в развитието на ЕПСО, на която европейските лидери изразяват волята си да включат отбранителни политически структури във Втори стълб на ЕС. Създава се практиката на редовни или ad hoc срещи на Съвета по общите въпроси, включващ и министрите на отбраната. Учредява се Комитет за политика и сигурност (КОПС), който се състои от висши национални представители на ниво посланици в рамките на КОРЕПЕР. Това е органът на Съвета, който управлява кризисните ситуации и анализира всички опции за отговор на ЕС.

²¹ Franco-British Summit Joint Declaration on European Defence. Saint-Malo, December 1998

Друго нововъведение е Военният комитет, включващ началниците на генералните щабове и военни представители. Ръководи се от генерал, който присъства на заседанията на Съвета, когато се вземат решения за отбраната. Задачата на Военният комитет е да направлява военните действия в рамките на ЕС. От своя страна, Военният щаб има за задача да изпълнява ранно предупреждение, оценка на ситуациите и стратегическо планиране за Петербургските задачи, както и идентифициране на типа многонационални сили в конкретната ситуация и прилагане на решенията на Военния комитет. Тези структури започват да функционират през март 2000 г.

Европейският съвет в Кьолн утвърждава още правото на всички страни-членки да участват на равни начала в операциите на ЕС и изработва процедури за европейските членки на НАТО, които не са в ЕС, както и за асоциираните партньори. Европейските лидери изразяват волята си за автономни действия на Съюза като се разчита на национални или мултинационални командни структури и сили като Еврокорпуса (Eurocorps) или на операции, в които се прибегва до използването на ресурсите на НАТО като се вземат пред вид съответните споразумения. Приветстват се страните-членки на Еврокорпуса (Франция, Германия, Испания, Белгия, Люксембург), които от първата половина на 2000 г. поемат командването на силите на НАТО в Косово – КФОР.

На Европейския съвет в Хелзинки (декември 1999 г.) държавите-членки си поставят водещата цел през 2003 г. да са в състояние в срок от 60 дни да разгърнат и поддържат минимум 1 година военни сили с численост 50-60 000 души, способни да изпълняват целия спектър от Петербургски мисии, а на Срещата на върха в Лаакен (декември 2001 г.) се признава официално, че ЕС вече има готовност да ръководи някои операции по управление на кризи.

Европейският съвет във Фейра, Португалия (юни 2000 г.) отразява схващането, че новите заплахи за международната сигурност и изграждането на ЕПСО изискват градивен трансатлантически диалог. Създават се четири ad hoc групи в рамките на КОПС, които уреждат взаимоотношенията НАТО – ЕС в светлината на решенията от Кьолн и Хелзинки. Според Крис Патън голяма част от напрежението в трансатлантическите отношения се поражда вследствие

опасенията на някои политици, че планираните Европейски сили за бързо реагиране (ЕСБР) с времето ще се превърнат в алтернатива на НАТО²². Комисарят допълва, че подобно развитие е нито желано, нито възможно в близко бъдеще, а отбранителните планове на ЕС са съвместни с изградената в Североатлантическия Пакт политика на сигурност и отбрана. ЕСБР не са компонент на колективна отбрана, а разширяват възможностите на ЕС при управление на кризи и конфликти, особено в неговата периферия. С развитието на ОВППС Европа допринася за създаването на по-ефективни трансатлантически отношения като се превръща в сигурен партньор, готов да посрещне новите предизвикателства на глобализацията.

Въпреки че е трудно да се обхванат изчерпателно и детайлно всички инициативи, решения и нововъведения, разгледаните ключови моменти са ясна индикация, че срещата в Сен Мало дава нов импулс за изграждането на ЕПСО. Динамиката на интеграционния процес в тази сфера проличава ясно от факта, че почти на всяка среща на Европейския съвет, след декември 1998 г., се вземат съществени решения в областта на ЕПСО. Този процес е възпрепятстван за около две години поради позицията на Турция, която блокира споразумението за сътрудничество между ЕС и НАТО (срещата от януари 2001 г.), но разрешаването на противоречията през ноември 2002 г. предполага нов активен етап на развитие на ЕПСО.

С оглед на новите заплахи за международната сигурност и промяната в стратегическия контекст (разгледани подробно в Първа глава), Работната група по Отбраната към Конвента прави редица препоръки по ЕПСО като се базира на неговото развитие, прогрес и проблеми. Терористичните атентати от 11.09. 2001 г. създават ситуация на “глобална несигурност”²³, в която механизмите за управление на кризи, дефинирани през 90-те години на XX век не са достатъчни. Предизвикателството пред ЕС надхвърля проектирането на стабилност в периферията му и включва защитата на европейските граждани, чиято подкрепа за европейската сигурност и отбрана нараства неимоверно,

²² Patten, C. A Voice for Europe? The Future of the CFSP. Dublin, Speech/01/111, March 2001

²³ изразът е използван в Заключителния доклад на Работна група VIII на Конвента по въпросите на Отбраната. Брюксел, 2002, с. 14

особено след събитията в Мадрид от 11.03.2004 г. Препоръките и проекто-нововъведенията на Работната група по ЕПСО, отчитащи, разбира се, чувствителността на всяко правителство по въпросите на военната политика и отбраната, могат да се обособят в няколко основни насоки, разгледани по-долу.

Поради по-динамичното развитие на отбранителната политика (след срещата в Сен Мало) в сравнение с външнополитическия аспект на ОВППС, започва дебат за това дали появилият се в рамките на Втори стълб дисбаланс не изисква обособяването на ЕПСО в отделен, Четвърти стълб на ЕС. Стига се до заключението, че подобно разделение в Конституционния договор би довело до нарушаване последователността и координираността между общата външна и отбранителна политика.

Налага се виждането за разширяване на обсега на засиленото сътрудничество към сферата на отбраната. Въпреки, че срещата на върха в Ница увеличава възможностите за по-интензивно сътрудничество между група държави в определени области, то отбраната все още не е сред тях. Според редица автори това би усилило темповете на развитие на ЕПСО. Още повече, предвижда се опцията за неучастие (opt-out), последващо включване (opt-in-procedure), конструктивно въздържание, формализиране принципа на QMV и ангажимент за солидарна подкрепа за действията на страните, обвързани в това засилено сътрудничество.

Предложената институционална реформа включва по-прецизното дефиниране на компетенциите на Съвета, Европейския парламент (ЕП) и Комисията по въпросите на ЕПСО. Съветът остава основният орган за вземане на решения в областта, носи цялата отговорност при кризисно управление и съгласуване на военните и граждански аспекти при операции на ЕС. По отношение на ЕП, се предвижда той да бъде информиран за развитието на ЕПСО и взетите ключови решения от страна на Президента на ЕС (в проектодоговора за Конституция на Европа се предвижда създаването на подобен пост), Съвета и Върховния представител по ОВППС, макар на този етап засилването на политическия контрол по въпросите на ЕПСО да не е ясно

дефинирано. Комисията трябва да е главната европейска институция при координиране управлението на кризи с граждански средства.

В заключителния доклад на Работната група по Отбраната се препоръчва засилване на ролята на Върховния представител по ОВППС чрез правото на инициатива при управлението на кризи, и в спешни ситуации – чрез възможността за вземане на изпълнителни решения. Тези функции трябва да се осъществяват под контрола на Съвета и в тясно сътрудничество с КОПС.

От гледна точка на характера на новите заплахи за сигурност, се предвижда разширяване обхвата на Петербургските задачи, които следва да се допълнят с възможности за превенция на конфликти и стабилизационни мисии.

Един от основните проблеми в развитието на ЕПСО до този момент – недостатъчно интегрирания сектор на европейската военна индустрия, намира отражение в препоръките на Работната група. Предлага се изграждането на обща политика в областта на въоръженията и създаване на Европейска агенция по въоръженията и стратегическите изследвания. Предвижданията са агенцията да работи като междуправителствен форум за засилването на оперативния капацитет на ЕС посредством координирано снабдяване на държавите-членки и стимулиране на изследванията в областта на отбранителните и космически технологии.

Препоръките на Работната група по отбраната отразяват както напредъка, така и проблемите пред развитието на ОЕПСО. Въпреки несъмнените успехи, постигнати в тази област след Сен Мало и по специално – на Срещите на върха в Кьолн, Хелзинки, Фейра, Ница и Лаакен, ЕС все още не се е превърнал в значим международен актьор при решаването на конфликти и при мироподдържащи мисии. Една от възможните причини за това е недостатъчно интегрирания сектор на европейската военна индустрия, особено по координацията на научно-техническите разработки и развитието им.

ЕС не успя да реагира координирано и да отговори с реален капацитет на повечето предизвикателства пред международната сигурност след Студената война – войната в Персийския залив, етническите конфликти на Балканите, блискоизточния въпрос, антитерористичната кампания и войната в Ирак.

Въпреки, че всеки неуспех е последван от процес на съзряване и положителни промени в ЕПСО, новите заплахи за сигурността в лицето на етническите конфликти, организираната престъпност, тероризма и разпространението на оръжия за масово поразяване, не позволяват закъснения, макар и градивен отговор. Големият залог провокира страните-членки да създадат истинска отбранителна политика, гарантираща сигурността на европейските граждани и допринасяща за международната стабилност, която да залага на превенцията на конфликти и бързото действие по кризисните ситуации.

2.3 Външна политика на ЕС

Въпросът за възникването на пълноценна и самостоятелна обща външна политика на ЕС придобива все по-голямо значение на фона на активизирането на ЕПСО през последните години и очертаващия се дисбаланс във Втори стълб. Внутрителните икономически и политически ресурси на ЕС и решаващата му роля по време на кризата в Македония (2001 г.), поражда очаквания за неговата по-активната международна изява. Възниква въпросът относно причините за невъзможността този голям потенциал да се трансформира в активна и последователна външна политика. От тази гледна точка, е важно да се вземат под внимание и препоръките на Работна група VII към Европейския конвент.

Една от основната причина за трудностите, които среща интеграцията в областта на външните отношения, се корени в самата същност на ЕС. Той не е пълнокръвна федерация – централно място в неговото изграждане имат националните държави. И докато “алхимията между наднационалното и междуправителственото е това, което дава на ЕС неговата дълбочина и богатство”²⁴, тя създава и основното препятствие пред превръщането на Съюза в пълноценен външнополитически субект. Външната политика достига до самата същност на националния суверенитет. Стремещът на държавите-членки

²⁴ Patten, Chris. A Voice for Europe? The Future of the CFSP. Dublin, Speech/01/111, March 2001

да запазят своите национални идентичности рефлектира върху тяхната неохота да подчинят формирането на външнополитическите си отношения на наднационални европейски институции, което е в основата на трудния напредък на интеграционния процес в тази сфера.

Общи външнополитически действия се генерират тогава, когато интересите на държавите-членки по определени проблеми съвпадат. През последните години външнополитическите усилия на ЕС са насочени към политика на превенция на конфликти и гарантиране стабилността в няколко ключови региона.

След края на Студената война ЕС е в основата на международната подкрепа за демократичните реформи в страните от Централна и Източна Европа. Политическият ангажимент на Съюза се изразява в различните програми за икономическо подпомагане и предприесъединителни стратегии, имащи за цел да подготвят страните от Централна и Източна Европа за членство в ЕС. Съюзът осигурява и значима финансова подкрепа посредством Европейската инвестиционна банка и е най-големият акционер в Европейската банка за възстановяване и развитие.

Превенцията на кризисни ситуации на Балканите, след етническите конфликти в бивша Югославия, Косово и Македония, се превръща в отправна точка на европейската регионална политика към тази част на континента и налага по-активния ангажимент на ЕС. Стъпки в това отношение са Пактът за стабилност за Югоизточна Европа - инициатива, подкрепяща развитието на сътрудничество и добросъседски отношения на държавите от региона и Споразуменията за стабилизиране и асоцииране, даващи на балканските страни дългосрочната, но все пак реална перспектива за членство в ЕС, което само по себе си представлява силен импулс за демократични реформи и изпълнение на критериите за членство в ЕС. През 1999 г. Европейският съвет приема Обща стратегия за Западните Балкани.

Барселонският процес, стартирал още през ноември 1995 г. е важна крачка в развитието на отношенията на ЕС с неговите средиземноморски партньори. ЕС. Съюзът постига и значителни успехи при провеждането на политически

консултации със страните от Азия. Външната политика на ЕС към Южна Африка е насочена към подкрепа на прехода от режим на апартейд към развитие на демокрацията, а акцентът във външните отношения на Съюза с Латинска Америка са човешките права и демократичното развитие.

Краткият външнополитически преглед показва, че ЕС развива общ подход, обхващащ най-значимите региони и страни в света. Особено значение се придава на създаването на стратегическо политическо партньорство с Русия и Украйна. Поради значимостта им за сигурността на Европейския континент, тези две страни са в основата на първите, приети от Европейския съвет в Кьолн, Общи стратегии за сигурност. На 27.04.2004 г., непосредствено преди последното разширяване на ЕС, е финализиран тежък процес на преговори с Русия, в резултат на който се разрешават редица проблеми. Приема се Протокол, според който специалните търговски договорености между Русия и ЕС ще се отнасят и към новите десет страни-членки на Съюза, и Съвместно заявление за разрешаване на спорните въпроси между Русия и ЕС (Съюзът признава за съществуването на проблема с руските малцинства в Литва, Латвия и Естония). Елемент от Договора, който е важен сигнал за приоритетните отношенията на ЕС с Русия е решението диалогът между тях да се провежда в нов формат. Досега, Комисиите за сътрудничество се срещаха два пъти годишно, а в рамките на новия Съвет за партньорство диалогът ще се осъществява много по-често, динамично и специализирано, като се имат предвид темите на обсъждане.

Въпреки известния успех на ЕС да говори с “общ глас” във външните отношения, това се осъществява на базата на общи стратегии, решени чрез единодушие от Европейския съвет, по препоръка на СМ в области на общи интереси на държавите-членки. Външнополитическите отношения, обаче, са един непрекъснат процес, който формира идентичността на ЕС в диалога му с други субекти на международните отношения (например в рамките на международните организации). Да добавим и комплексния характер и трудното сегментиране на външната политика (например външноикономическите отношения са органично свързани с политическите и военни аспекти на

международните отношения). Следователно, не винаги е възможно в този непрекъснат и комплексен поток на външни отношения, да се постигне пълен консенсус между позициите на 15, а още повече на 25 държави-членки. Това проличава от факта, че много често европейските лидери не съумяват ефективно и бързо да изработят общи позиции и да ги подкрепят пълноценно с необходимия политически и икономически ресурс. Липсата на външнополитическа солидарност става най-очевидна чрез откритите и остри противоречия на европейските лидери около кризата в Ирак.

Самият характер на понятието “външна политика” изисква тя да се реализира целенасочено, с необходимата последователност и подкрепа от страна на държавите-членки на ЕС. Ако в сферата на отбранителната политика, например в случая с Еврокорпуса може да се допусне той да действа като коалиция на желаещите, без това да се отрази на неговата легитимност и ефективност, то в областта на външната политика трудно може да се допусне подобна ситуация. Външнополитическият потенциал на ЕС може да се реализира само с участието и подкрепата на всички страни-членки, в противен случай желаният статут се нарушава.

На фона на казаното до тук интерес предизвикват препоръките на Работна група VII на Европейския конвент, които могат да се възприемат като важен показател за бъдещото развитие на ЕС и неговата Обща външна политика, въпреки препоръчителения им характер. В заключителния си доклад Групата по въпросите на Външното действие отправя тринадесет препоръки за бъдещото нормативно и институционално устройство на Общата външна политика с цел увеличаване на нейната функционалност.

Най-интересните от тях са обединени в няколко насоки. Така например предложенията в точки 5, 6 и 7 целят повишаването на координацията и ефективността на общите действия. Предвижда се обединяване на постове на Върховния представител по ОВППС и Комисаря по външните отношения в поста “Европейски външен представител”. Той ще бъде назначаван чрез QMV от СМ, заседаващ в рамките на Европейския съвет, с одобрението на Председателя на Комисията и подкрепата на Парламента. Европейският външен

представител ще получава мандата си и ще носи политическа отговорност по въпросите на ОВППС пред Съвета. Предвижда се новият пост да притежава правото, макар и не изключително, на инициатива. Интересен е фактът, че инициативите от страна на Европейския външен представител и решенията за тяхното прилагане няма да се подлагат на предварително одобрение от Комисията. Текстът не предполага изместване на баланса по оста СМ – Комисия и на практика потвърждава статуквото в механизма за вземане на решения по ОВППС, където почти напълно доминира Европейският съвет и СМ. Съвсем логично следва препоръката новият Външен представител да участва в Съвета без право на глас.

По отношение на Комисията се предвижда създаването на друга нова позиция (Вицепрезидент), който да координира дейността на всички нейни структури по въпросите на външните работи. Понастоящем, правомощията на Комисията в тази сфера са разпределени поне между четири комисаря, отговарящи за външните работи, международните икономически отношения, икономическата и хуманитарна помощ, и разширяването на ЕС. На административно равнище се предвижда създаването на дипломатическа служба, съставена от досега действащите звена в Комисията и КОРЕПЕР, която да е подчинена на Външния представител. Характерът на описаните препоръки на Работната група показва стремежа за по-голяма централизация и функционално укрепване на външнополитическия апарат.

В точка 9 от заключителния си доклад Работната група акцентира върху необходимостта да се засили ролята на ЕС като субект с последователна и координирана външна политика в областта на икономическото подпомагане на трети страни. Препоръчва се по-силната съгласуваност на политиката на развитие с общите външнополитически приоритети на ЕС и с външните аспекти на политиките от Трети стълб.

Относно процеса на вземане на решения Работната група не предлага основни промени (точка 8). Препоръчва се в максимална степен да се прилагат предвидените в досегашните договори гласуване с QMV и конструктивно въздържание в СМ. Предвижда се и възможността за даване на право на

инициатива за външни действия на новия Външен представител и Комисията, що се отнася до политики от Първи стълб (например в сферата на международните икономически отношения).

Процесът на вземане на решения предизвиква най-сериозни противоречия между членовете на Групата. Налага се виждането, че провеждането на активна и своевременна външна политика изисква наличието на политическа воля от страна на държавите-членки и ефективен механизъм за вземане на решения, какъвто е QMV. Въпреки това се осъзнава факта, че държавите-членки няма да подкрепят широкото прилагане на QMV в сферата на външната политика, без сериозни гаранции за защита на националния си интерес (точка 45). Като изход от дебата, членовете на Работната група се обединяват около схващането, че понастоящем, развитие може да се постигне като се оползотворят в пълна степен възможностите, залежали в настоящата нормативна уредба на ОВППС. Дори Конвентът, призван да стимулира развитието на ЕС, с оглед на новите международни реалности и заплахи за сигурност, с нежелание констатира, че основни промени в процеса на вземане на решения във Втори стълб не биха генерирани необходимата политическа воля и биха довели до блокиране развитието на Общата външна политика на ЕС.

На фона на разгледаните препоръки на Работна група VII на Конвента може да се допусне, че Общата външна политика на ЕС ще остане областта с най-силно изявен междуправителствен характер, където основно значение имат интересите на страните-членки и способността за постигането на консенсус. Може да се очаква известен напредък в развитието на административния потенциал на Съюза – опростяване на процедурите за икономическо подпомагане на трети страни, както и повишаване активността и авторитета на Върховния представител на ЕС. Като цяло, обаче, най-вероятно Общата външна политика на ЕС ще продължи да се развива на принципа на най-малкото общо кратно, ще подобри ефективността си по реализиране на вече договорени общи позиции, но ще запази ad hoc характера си и зависимостта си от консенсусните позиции на държавите-членки в СМ.

ОВППС има за цел да защити общите ценности, интереси, независимост и интегритет на ЕС и да оправдае обществените очаквания като води координирана и последователна политика за сигурност, насочена към европейските граждани и допринасяща за международната стабилност. ЕС не е държава, но държавите-членки трябва да генерират необходимата политическа воля зад утвърждаването на Съюза като значим външнополитически субект. Новите заплахи за сигурност могат да изменят неочаквано характера и географската си насоченост, а държавите-членки трябва да са готови адекватно и бързо да изработят общи позиции и да ги подкрепят пълноценно с необходимия политически и икономически ресурс.

ТРЕТА ГЛАВА

Развитие на Трети стълб на ЕС - Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи

3.1 Процесът Маастрихт - Амстердам – Тампере

Промяната в концепцията за сигурността след края на Студената война, процесът на глобализация и терористичните атаки от 11.09.2001 г. предизвикват основни промени, оказващи силно влияние върху формирането на дневния ред на Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (СОПВР) на ЕС. Първите стъпки към СОПВР – групата Треви, срещите на министрите на правосъдието и вътрешните работи, призива на канцлера Х. Кол за европейско ФБР, са мотивирани от приоритетите на вътрешната сигурност. С Амстердамския договор се осъществява нов баланс в тази сфера, а Европейският съвет от Тампере (15-16 октомври 1999 г.) поставя акцент върху съотношението: свобода - сигурност - правосъдие, легитимирайки нарастващото влияние на ЕС в сферата на правосъдието и вътрешните работи (ПВР).

Промяната във възприемането на сигурността и отражението на новите заплахи пред нея върху европейската интеграция в сферата на ПВР, се проектира в два паралелни процеса - на “европеизация”²⁵ и “екстернализация”²⁶ на вътрешната сигурност.

През 80-те години Шенгенското споразумение (подписано 1985 г. и последвано от Конвенция за прилагането му през 1990 г.) и Единният европейски акт (ЕЕА) от 1986 г. ускоряват трансформацията на Европейската общност (ЕО) в обединено пространство, където свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали е правило, а ограниченията – изключение. Това от

²⁵ под “европеизация” се разбира включването на определени въпроси в процеса на европейска интеграция

²⁶ под “екстернализация” се разбира процеса, при който определени проблеми придобиват външни измерения. Двата термина са използвани от: Anderson, M., Apar, J. Stiking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged EU. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2002, p.6

своя страна създава предпоставки за нарастване на трансграничната престъпност и незаконните дейности. Заплахите пред вътрешната сигурност, регулирани до този момент от физическите бариери на държавните граници и националните власти, вече се визират като легитимно поле за европейско сътрудничество. Този процес намира израз в регламентирането на Третия стълб от Маастрихт и принципа за изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, заложен в Амстердамския договор. Според редица анализатори амбициозната политическа програма за по-интензивното развитие на ПВР, и крайните срокове за изпълнение на целите, изработени на Срещата на върха в Тампере, са една от причините за динамичното развитие на СОПВР през последните години.

Процесът на “екстернализация” на заплахите за сигурността се ускорява от условията на глобализацията, което мотивира националните служби на реда, чиято дейност до момента е изключително концентрирана в националните граници на държавите-членки, да отдадат част от своя административен и оперативен капацитет на европейското сътрудничество в областта. Характерът на новите предизвикателства пред европейската сигурност и противодействието срещу тях осигурява високо ниво на легитимност за редица европейски инициативи като Шенген, Европейския офис за борба с финансовите измами, известен чрез френския си акроним - OLAF, Европол (особено антитерористичната му единица), Еврожуст, споразумението с Русия за организираната престъпност и съвместните мерки със САЩ за борба срещу тероризма.

Процесите на “екстернализация” и “европеизация” оказват силно влияние върху структурите, механизмите и дневния ред на СОПВР на ЕС. То включва интензивното коопериране между европейските правителства, съгласуване на политиките и сближаване на националните законодателства в областта. СОПВР е деликатна сфера на сътрудничество поради изострената чувствителност на държавите-членки на ЕС по отношение на отдаването на национален суверенитет на европейските институции и несходството в различните правни системи.

Противоречията в тази насока по време на междуправителствената конференция за изработване на Маастрихтския договор, намират израз в позицията на германското правителство за пълна интеграция на СОПВР в ЕС, в британската опозиция на това виждане и в декларираната френска подкрепа за общи действия в сферата при същевременно покровителство над държавния суверенитет²⁷. Договорът за ЕС (ДЕС) просто формализира вече съществуващата мрежа от комитети, без да трансформира рамката на разпределение на правомощията и отговорностите в СОПВР, а раздел VI отразява изострените отношения между европейските държави, проектирани в “маастрихтския компромис”²⁸.

СОПВР е включено като отделен стълб в ДЕС. Определени са девет области на “общ интерес”, подлежащи на междуправителствено сътрудничество: убежище, пресичането на външните граници, имиграция, борба срещу наркотичната зависимост, борба срещу измамите в международен мащаб, съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси, съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, митническо и полицейско сътрудничество. Последните три области остават в междуправителствения Трети стълб, дори и след Амстердамския договор. Маастрихтският договор установява три инструмента за изпълнение на политиката в сферата на ПВР: общи позиции, съвместни действия и конвенции, но те имат по-скоро оперативен, отколкото нормативен характер. Съветът на министрите гласува единодушно по въпросите на ПВР. Член К.4.1 учредява Координационен комитет, който се състои от висши държавни служители, работещи в областта на ПВР и подготвящи срещите на Съвета в сътрудничество с КОРЕПЕР. ДЕС предвижда Комисията да бъде изцяло асоциирана с работата на Трети стълб, въпреки че правото ѝ на инициатива се отнася единствено до първите шест области на общ интерес на държавите-членки. Незначителните правомощия, които са делегирани на Европейския парламент и съд са в основата на демократичния и съдебен дефицит в тази важна политическа сфера на

²⁷ Wallace, H., Wallace, W. Policy Making in the European Union. New York, Oxford University Press, 2000, p.499

²⁸ пак там, с. 508

интеграция. Регламентира се възможността за установяването на по-тясно сътрудничество между две или повече държави-членки, доколкото то не противоречи на условията на ДЕС. По този начин националните правителства потвърждават, че диференцираната интеграция продължава да бъде основна черта на СОПВР.

Според редица автори раздел VI (член К) от ДЕС се превръща в компромис между нежеланието на част от държавите-членки за отдаване на национален суверенитет на европейските институции в тази сфера (Великобритания и Франция в най-голяма степен) и стремежа да се гарантира на европейските граждани висока степен на сигурност. У.Уолъс и М. ден Бойер обобщават основните слабости на регламентирания в Маастрихт Трети стълб по следния начин: неяснота на правната и конституционна рамка; липса на прозрачност, която позволява сътрудничеството да надхвърля представената пред националните парламенти и гражданско общество програма; липса на ясни механизми за националната ратификация и осъществяването на договорените политики²⁹. Обществената подкрепа за повишаване сигурността на европейските граждани и неотговарящото на очакванията развитие на ПВР след Маастрихт, поощрява подготовката на междуправителствената конференция от 1996-1997 г., в рамките на която СОПВР е една от най-широко дискутираните теми.

Договорът от Амстердам включва съществени промени в сферата на СОПВР като инкорпорирането на Шенгенските конвенции и законодателство и цялостния трансфер в Първи стълб (новия раздел IV от ДЕО) на въпросите за визите, убежището, имиграцията, бежанците и сътрудничеството по гражданскоправни въпроси. Полицейското и наказателноправното сътрудничество остават в Трети стълб. Основната цел на ЕС чрез СОПВР е създаването и развитието на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, като страните-членки се ангажират да вземат мерки за реализирането на тази

²⁹ Wallace, H., Wallace, W. Policy Making in the European Union. New York, Oxford University Press, 2000, 508

визия в период от пет години след влизането в сила на договора от Амстердам (член 61 от ДЕО).

Процедурите по вземане на решения относно сферите, прехвърлени в компетенциите на правото на Европейската общност (член 67 от ДЕО) предвиждат, че в рамките на преходния период (пет години след влизането в сила на Амстердамския договор), Съветът ще гласува чрез единодушие, Комисията има споделено с държавите-членки право на инициатива, а Парламентът има консултативна функция. До изтичането на преходния период процесът на вземане на решения във връзка със свободното движение на хора остава по-скоро на междуправителствена основа, което затруднява постигането на обща имиграционна стратегия между държавите-членки.

След Амстердамския договор Европейската комисия се превръща в главен източник на редица законодателни инициативи, с които акцентира върху нуждата от създаването на обща имиграционна политика и политика на убежището. Всеки законопроект е важен индикатор за прогреса и развитието на тази сфера, но поради дълбочината на проблема, подробният анализ на законодателните предложения не може да бъде детайлно интерпретиран в настоящата дипломна работа.

В три последователни предложения към Съвета и Парламента (2001 –2002 г.) Комисията разработва т.нар “отворен метод” за сътрудничество в областта на общностните политики по имиграцията и убежището. Отчитайки многообразието на актьорите и обществените групи в тази сфера, проектът има за цел да стимулира интензивни консултации и дебати между националните правителства, което да доведе до постепенното съгласуване на политическите цели и механизмите за инструментализирането им. В т.нар “Зелена книга”на Комисията (ноември 2000 г.) за оценка на дебатите по въпросите на имиграцията, се налага виждането, че нарастващата подкрепа за провежданата през последните тридесет години политика на “нулева имиграция” не отговаря на новите икономически и демографски реалности на ЕС. Необходима е проактивна имиграционна политика, която да отразява нуждите на пазара на работна ръка на всяка страна в ЕС, споразуменията със съответната държава на

произход на имигрантите, нагласата на общественото мнение и наличните ресурси за приемането, интеграцията и социалната им адаптация.

Една от първите успешни инициативи на Комисията по посока споделяне на отговорността за бежанците между държавите от ЕС, е Европейският бежански фонд, който включва финансова помощ за страните-членки в случай на неочаквана вълна от бежанци или изселени лица. Като прогрес в областта се оценя и влязлата в сила през януари 2003 г. система Евродак (Eurodac) за вземане на пръстови отпечатъци от хората, кандидатстващи за убежище в Съюза, за да се избегне дублирането при разглеждането и обработването на молбите им в няколко държави-членки едновременно. Съветът одобрява предложението на Комисията за дефиниране на минималните стандарти при приемането на бежанци, а влизането им сила трябва да стане до 6.02.2005 г.

Европейската комисия се стреми да инициира законодателната програма на Съвета, но все още държавите-членки са по-резервирани към проактивна европейска имиграционна политика, особено след атентатите в Ню Йорк, а предприемането на общи действия, предполагащи отдаване на национален суверенитет, често се превръща в предпоставка за редица нерешени въпроси и нереализирани законодателни инициативи. Има основания да се очаква активизиране на интеграционните процеси в тази сфера, особено след изтичането на преходния период - Комисията получава изключителното право на инициатива, а Съветът трябва да реши единодушно дали да използва процедурата за съвместно вземане на решения³⁰. Още повече - обхватът на проблемите, които Комисията се стреми да наложи в дневния ред на политиката по имиграцията и убежището свидетелства за една последователно, макар и често проблемно разширяване на мандата на ЕС в тази, съществена за формирането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, област.

Преработеният член 29 от ДЕС определя дейностите, които се включват в Трети стълб - полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Целта е да се гарантира високо ниво на сигурност на европейските

³⁰ една от процедурите за вземане на решения, при която Парламентът споделя законодателната власт със Съвета

граждани в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Въпреки че ролята на Комисията, Парламента и Съда остават ограничени поради междуправителствения характер на Трети стълб, Комисията получава правото на инициатива, което споделя със страните-членки във всички области, а Парламентът се сдобива с консултативни функции по повечето въпроси. Сред набора от инструменти в СОПВР, очертани в член 34 от ДЕС, освен вече познатите общи действия и конвенции, присъстват и рамковите решения. С оглед на сближаването на националните законодателства, те задължават страните-членки относно резултатите, но не и начина на реализирането им. Някои европейски държави се надяват този инструмент да замести конвенциите, до чието реално прилагане се стига в редки случаи.

Влизането в сила на Амстердамския договор (1.05.1999 г.) и последвалата Среща на върха от Тампере (15-16 октомври 1999 г.) дават нов импулс за развитието на СОПВР. В заключенията си финландското председателството на ЕС акцентира върху основните стъпки по пътя към изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, включващи мерки за управлението на миграционния поток, взаимно признаване на съдебните решения между европейските държави, по-добър достъп до правосъдие по цялата територия на ЕС, по-тясно сътрудничество в борбата срещу престъпността и директиви срещу ксенофобията, расизма и дискриминацията. Определят се крайни срокове за изпълнение на целите и механизъм за оценка на резултатите - т.нар. "табло с резултати" (scoreboard), чрез което Комисията два пъти годишно оценява прогреса в областта. Европейският съвет от Тампере изготвя амбициозна политическа програма в сферата на СОПВР, която У. Уолъс и М. ден Бойер сравняват единствено с тази за единния европейски пазар³¹.

³¹ Wallace, H., Wallace, W. Policy Making in the European Union. New York, Oxford University Press, 2000, 518

3.2. Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

Терористичните атентати от 11.09.2001 г. оказват силно влияние върху дневния ред на СОПВР. Започва изграждането на последователна антитерористична политика на ЕС. На извънредната си среща от 21.09.2001 г. Европейският съвет дефинира тероризма като реална заплаха за Европа и света, и определя борбата срещу него като приоритетна цел на ЕС. Само в рамките на десет дни СМ приема пакет от антитерористични мерки в сферата на полицейското и съдебно сътрудничество, на ефективния граничен контрол и сътрудничеството със САЩ. Рамковите решения за борбата срещу тероризма и Европейската заповед за задържане (European arrest warrant) - един от първите конкретни примери за взаимно признаване на европейско ниво на наказателните процедури на държавите-членки, показват, че важни и навременни решения могат да бъдат взети, когато зад съответния проект е генерирана необходимата политическа воля. В Декларацията на ЕС за борба срещу тероризма (Брюксел, 25.03.2004 г.), приета след терористичните атентати в Мадрид от 11.03.2004 г., е включена и Клауза за солидарността, в която се подчертава, че противодействието срещу тази съвременна заплаха за сигурността е възможно единствено чрез солидарност и колективни мерки. След 11.09. профилът на контратерористичните механизми се разширява значително – Европол и антитерористичната му единица, Работната група на шефовете на националните полиции (Police Chiefs Task Force), Еврожуст (Eurojust), редовните срещи със САЩ и организираните от ЕС срещи на представителите на службите за сигурност. Създава се поста Координатор по контратероризма, който трябва да работи в рамките на секретариата на Съвета, да координира работата в тази сфера и да съблюдава за спазването на решенията му.

Контратероризмът се превръща в една от движещите сили на СОПВР. Нуждата от по-голяма ефективност на процеса на вземане на решения и по-силна координация на политиките в Трети стълб повдига въпроса за по-широкото прилагане на QMV в Съвета, включително и в сферата на полицейското и съдебно сътрудничество, което все още е под влиянието на

единодушното правило. Стимулира се увеличаването на бюджета за СОПВР. Борбата срещу тероризма изисква по-ефективното съгласуване между вътрешната и външна европейска политика и осъществяването на ефективно съдебно и полицейско сътрудничество между държавите-членки на ЕС.

Идеята за европейско правосъдно пространство е популяризирана за пръв път от френския президент Валери Жискар д'Естен като инструмент за борба срещу терористичната вълна в Западна Европа през 70-те г. на XX век, но започва да се превръща в реалност едва след Амстердамския договор. Според определението на Дж. Апап и М. Андерсън общо европейско правосъдно пространство може да се реализира, ако са налице следните предпоставки: единен наказателен кодекс и ново европейско правораздаване по наказателните дела; хармонизиране на законите и наказателните политики на европейските страни, и взаимното признаване на съдебните решения на всяка една държава-членка в рамките на ЕС³².

В момента съществува известна неяснота относно разпределението на компетенциите по съдебните и полицейски въпроси на национално и европейско равнище. Различията в правораздавателните системи на държавите-членки често затрудняват опитите за по-тясна интеграция в рамките на СОПВР. Този факт се илюстрира от реакцията на европейските правителства по повод предложението на OLAF да се създаде поста Европейски прокурор. Замисълът е институцията да има независима съдебна власт и правомощия да повдига съдебно преследване във всички държави-членки на ЕС срещу криминални деяния, засягащи финансовите интереси на Общността. Неодобрението на проекта е провокирано не само от различията при определяне на ръководните политически цели в сферата на съдебното сътрудничество, но най-вече от недостатъчното взаимно доверие в националните съдебни системи. Подобни несходства, както и недостатъчната воля на държавите-членки да хармонизират наказателното право и санкции, особено при определяне на

³² Anderson, M., Aap, J. Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged EU. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2002, p.41

минималната дължина на максималната присъда, създават трудности пред формирането на европейско пространство на правосъдието.

Проблемите пред интеграционния процес в тази сфера, не бива да водят до подценяване на постиженията. В този смисъл, Европейската съдебна мрежа (ЕСМ) и Еврожуст са най-успешните стъпки в сътрудничеството на националните съдебни власти. Предложено на Срещата на върха в Тампере, решението за създаването на Еврожуст влиза в сила през февруари 2002 г. Институцията подпомага националните съдии и прокурори в разследването на трансграничните престъпления, като работи съвместно с ЕСМ. Основната разлика между двата механизма за съдебно сътрудничество е, че ЕСМ е децентрализирана мрежа, която обхваща установените канали на съдебно сътрудничество, има собствена телекомуникационна мрежа и постоянен секретариат (сега част от секретариата на Еврожуст), а Еврожуст е централизирана единица. Тя се състои от висши магистрати на страните от ЕС и оказва незабавна консултация и съдействие на следователите, прокурорите и съдиите в държавите-членки при разследването на трансгранични криминални случаи. Институцията включва механизъм за обмен на свидетелски показания или други документални свидетелства. Сътрудничи си активно с Европол и Европейския офис срещу финансовите измами.

Има известни основания да се предположи, че в бъдеще Еврожуст и Европол могат да се превърнат в ембрионална федерална система за правосъдие и налагане на закона на базата на общ наказателен кодекс. Като отправна точка за този процес може да се разгледа член 31 от ДЕС, който регламентира прогресивното възприемане на мерки, “създаващи минимума от правила, които се отнасят до съставните елементи на наказателните закони и санкциите”³³. На 28.02.2002 г. Съветът декларира, че все още е твърде рано за основни нововъведения като поста на Европейския прокурор и Общ наказателен кодекс, но с Еврожуст и перспективите за неговото развитие, пътят към единно европейско пространство на правосъдието е отворен.

³³ Anderson, M., Aarup, J. Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged EU. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2002, p.70

3.3. Полицейско сътрудничество

В сферата на наказателното разследване трудностите и постиженията са идентични, макар че полицейското сътрудничество се характеризира със забележителен напредък, в чиято основа е функционирането на Европол - първата организация, създадена в Трети стълб на ЕС. Тя има за цел да засили сътрудничеството на националните полицейски и митнически служби в борбата срещу всички форми на международна престъпна дейност, чрез обмен и анализ на информация и разузнавателни сведения. Създаването на Европол се осъществява в периода 1995-1999 г. чрез редица споразумения между страните-членки. Мандатът на организацията, определен първоначално в Конвенцията за създаването на Европол (26.07.1995 г.) включва борба срещу тероризма, трафика на наркотици, хора, радиоактивни и ядрени субстанции, нелегалните имигрантски мрежи, фалшифицирането на евро и прането на пари. Впоследствие, серия от решения на Съвета разширява компетенциите на Европол, като от 1.01.2002 г. в тях влизат всички форми на тежки престъпления. Важна стъпка в това отношение е създаването на екип от специалисти по контратероризма (решение на Съвета от 25.09.2001 г.).

Съгласно променения чрез Договора от Амстердам чл.30 от ДЕО Съветът има правото да упълномощи Европол да съдейства при подготовката, координацията и изпълнението на специфични мерки от следствието на държавите-членки, както и да се включва активно в дейността на общите разследващи екипи. Съветът може да приеме мерки, чрез които Европол се упълномощава да стимулира властите в страните-членки да провеждат съдебното следствие. Постепенното и устойчиво разширяване на компетенциите на Европол повдига два основни проблема. С бюджет от 30 млн. евро и около 300 служебни лица в главната квартира в Хага, Европол не разполага с достатъчно ресурси, за да реализира криминално разузнаване над целия обхват от престъпни дейности, насочени към една или повече държави-членки, особено след като в бъдеще ще изпълнява задачите да инициира и участва в разследванията на европейските страни. На второ място, националните власти

не осигуряват достатъчно ефективна подкрепа на Европол, за да може да реализира цялостния си потенциал.

В сферата на цивилното полицейско сътрудничество се развиват четири инициативи, които са важни елементи на очертаващата се система на съдебно и полицейско сътрудничество на ЕС.

Европейският съвет от Тампере създава Работната група на шефовете на националните полиции (Police Chiefs Task Force) като форум за обсъждане и планиране на съвместни операции. След не много успешен старт (липса на юридическа субектност), Европейският полицейски колеж (CEPOL) формулира по-целенасочена тренировъчна програма на базата на приоритетите, определени от Съвета. В допълнение към ключовата си роля в сферата на имиграцията, Шенгенската информационна система (SIS) е много полезен механизъм при оперативното сътрудничество на полицейските служби на държавите-членки. Необходимо е да се разширят нейните функции и да се модернизира техническият ѝ капацитет в Шенгенската информационна система II (SIS II), както и да се уточни правният ѝ статус. Цивилната полиция на ЕС (CIVPOL) е част от мироопазващите мисии в най-нестабилните точки на света, а в развитието на програмите за техническо съдействие се отбелязва прогрес по-добра съгласуваност между страните в Съюза. Известното припокриване на компетенциите и тяхната разпръснатост в стълбовете на ЕС, изисква по-ефективна координация между Европол, CEPOL, Работната група на шефовете на националните полиции, SIS и CIVPOL.

В своето изследване “Откриването на баланса между свободата, сигурността и правосъдието след разширяването на ЕС” Д. Апап и М. Андерсън формулират набор от препоръки за прогресивното развитие на СОПВР³⁴. Принципът на взаимното признаване, чиято логична предпоставка е определянето на минимални процедурни стандарти, зачитащи законите на държавите-членки, трябва да остане в основата на развитието на СОПВР. Необходимо е да се стимулира развитието на предложенията за създаването на

³⁴ Anderson, M., Apap, J. Stiking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged EU. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2002, p.52

Европейски прокурор и независима съдебна власт, имащи правомощия да водят следствие и съдебно преследване във всяка държава-членка срещу криминалните деяния, засягащи финансовите интереси на Общността. Съветът по въпросите на ПВР трябва да потвърди решимостта си да предприеме мерки за хармонизиране на определенията за “престъпление” и “наказание” за криминалните деяния, споменати в Амстердамския договор и в заключенията на Съвета от Тампере. Необходимо е да бъде създаден механизъм за демократичен контрол над Европол, преди да му се делегират допълнителни оперативни правомощия. Задачата, възложена на Работната група на шефовете на националните полиции да осъществяват връзка с разузнавателните служби, се нуждае от по-силна политическа подкрепа. В борбата срещу тероризма и организираната престъпност връзката между службите за сигурност и националните полиции е много важна за обезпечаването на висока степен на сигурност за европейските граждани.

Динамичното развитие на СОПВР през последните години и успехите в интеграционния процес в сферата, са неизменно съпътствани от редица проблеми, поради деликатния характер на политиките от Трети стълб на ЕС. Затрудненията при изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие могат да бъдат обобщени в няколко тематични групи³⁵.

Процесите на вземане на решения често са безрезултатни, а отношението на държавите-членки е противоречиво. Те насърчават предприемането на определени мерки, които впоследствие не успяват да реализират на практика.

Различията в националните законодателства в областта, представляват източник на потенциални противоречия, например: липсата на обща дефиниция на понятието “нарушение”; различията при определяне на присъдите; липсата на отзвук на новите европейски системи за координация като Еврожуст. От гледна точка на “вертикалния” обмен на информация (местно-национално-европейско ниво), често се наблюдава липса на комуникация с Европол – проблем, който би бил разрешен чрез ефективно функциониране на Еврожуст.

³⁵ Арап, J., Carrera, S. Progress and Obstacles in the Area of Justice and Home Affairs in an Enlarging Europe, CEPS, Working Document № 194, 2003, p.6

Националните съдилища на редица държави не признават т.нар. “европейско гъвкаво право” (soft law), което не е обвързващо за националните законодателства. В резултат, понякога се достига до двойно наказание на чужденци, което е в разрез с Хартата за правата на човека на ООН.

Злоупотребата с полицейското служебно положение провокира враждебни реакции и неразбирателство между държавите-членки, например неоправданото използване на огнестрелно оръжие, незаконното насилие срещу заподозрени и т.н. Други значими проблеми са корупцията сред полицейските служители, особено в страните кандидат-членки за ЕС и липсата на обмен на информация между службите на реда.

Липсата на приемственост при определянето на политическите приоритети, която понякога се наблюдава в резултат на ротацията на страните-членки, председателстващи ЕС, е един от основните проблеми при изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

На базата на проблемите и перспективите пред европейската интеграция в сферата на ПВР, Работна група X – “Свобода, сигурност и правосъдие” към Конвента прави редица препоръки за по-ефективното бъдещо развитие на СОПВР с оглед ефекта от разширяването на ЕС. В заключителния си доклад експертите стигат до извода, че сегашните клаузи и инструменти, отнасящи се към създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие са разпръснати в трите стълба на ЕС. Предвижда се обединяването им в една обща законова рамка, което ще превъзмогне разнопосочните ефекти на стълбовата структура на ЕС (несигурност по отношение на законовата база, необходимост от два инструмента или отделни международни споразумения за серия от инициативи, отнасящи се до един и същ проблем). “Предложенията, направени в този доклад ще комбинират елементи от общностния метод с механизми, позволяващи в определени случаи засилената координация на оперативното сътрудничество на европейско ниво, както и включването на националните парламенти, за да се вземат предвид специфичните национални характеристики

в сферата на полицията и наказателния закон.”³⁶ Предвижда се тази промяна да доведе до трансферирането на максимум компетенции към Първи стълб, докато се запази минимум от най-деликатните въпроси под изключителната отговорност на държавите-членки, заедно с някои правомощия, упражнявани единствено от европейските институции.

В рамките на Работната група съществува широк консенсус, че след разширяването на ЕС (факт от 1.05.2004 г.) единодушното гласуване в Съвета не е в състояние да запази и засили капацитета на ЕС да защитава своите граждани срещу сериозната трансгранична престъпност. Предвижда се по-широкото гласуване с QMV и въвеждането на процедурата за съвместно вземане на решения да се превърнат в стандартен законодателен механизъм по въпросите на ПВР в новия Конституционен договор. Тяхното прилагане се препоръчва в следните области:

- минимални правила относно съставните елементи и санкциите срещу престъпленията с трансграничен характер, изброени в Договора;
- минимални правила относно съставните елементи и санкциите срещу престъпления, насочени срещу общи политики на ЕС, ако те са съответно регулирани чрез принципа на квалифицираното мнозинство;
- общи минимални стандарти за защита на личните права в наказателноправния процес като естествена последица от принципа на взаимното признаване;
- общи правила относно специфичните елементи на наказателноправната процедура, като приемането на доказателства и свидетелски показания навсякъде в ЕС;
- правила относно полицейското и съдебно сътрудничество между властите на страните-членки, с изключение на правилата, засягащи упражняването на оперативни правомощия на националните

³⁶ Final Report of Working group X “Freedom, Security and Justice”. Brussels, 2002, p.2

полицейски служби или съвместни разследващи екипи на територията на друга държава-членка;

- мерки за предотвратяването на престъпленията.

Увеличаването на ефективността на Европол и Еврожуст е решаващо за СОПВР и следователно би трябвало да се въведе QMV и съвместното вземане на решения при потенциалното разширяване на компетенциите им и правилата на организацията и управлението. Дебатите по този въпрос разкриват желанието на някои държави-членки за единодушното гласуване относно бъдещото развитие на Еврожуст.

Работната група предвижда запазване на процедурата на единодушие по най-деликатните за националния суверенитет на държавите-членки въпроси и аспектите, дълбоко вкоренени в законодателните им традиции. Става дума за създаването на организации на ЕС с оперативна власт, правила за действие на националните служби на реда, съвместни разследващи екипи или правоохранителни органи на територията на друга страна-членка. Експертите изразяват съмнението си, че след разширяването на ЕС единодушното гласуване може да доведе до задънена улица, защото всяка една страна може да откаже преговори по проблеми, сблъскващи се с нейните специфични интереси, дори ако ЕС ги идентифицира като важни за общата борба срещу престъпността³⁷. Така, дори Конвентът, чиято цел е да даде нов импулс на европейската интеграция обобщава, че основни промени в процеса на вземане на решения в Трети стълб, не биха генерирали необходимата политическа подкрепа.

Относно правото на законодателна инициатива Работната група смята, че в сферите на Третия стълб то трябва да бъде споделяно между Комисията и държавите-членки, но за да се докаже, че инициативата на държавите-членки е стимулирана от обща заплаха или безпокойство по определен проблем, праг от ¼ от страните в ЕС се изисква, за да бъде прието предложението³⁸.

Пътят към изграждането на общо европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие е дълъг. Възприемането на тези сфери като въпроси на

³⁷ Final Report of Working group X "Freedom, Security and Justice". Brussels, 2002, p. 14

³⁸ пак там, с.15

националния суверенитет създава известни проблеми пред по-тясната интеграция в тази област, но политическата воля вече е заявена. “По-високи нива на доверие, флексабилност, съгласуваност и ефикасност са необходими за преодоляването на споменатите напрежения.”³⁹ Необходимо е да се открие точния баланс между свобода, сигурност и правосъдие, защото след терористичните атентати в Ню Йорк и Мадрид съществува опасност от развитието на политика на сигурност с неблагоприятни ефекти върху вътрешното единство на европейското общество. Определени малцинства могат да почувстват, че са обект на прекомерно внимание от страна на службите за сигурност. Не трябва да се достига до “решение, което е по-деструктивно от самия проблем, защото подсилва неговите корени и добавя свои собствени специфични проблеми⁴⁰”. Механизмите за борба срещу новите заплахи за сигурност трябва да бъдат внимателно преценени от гледна точка на човешките права, гражданските свободи и социалното единство – идеи, които са съставна част от европейските традиции.

³⁹ Апар, J., Carrera, S. Progress and Obstacles in the Area of Justice and Home Affairs in an Enlarging Europe, CEPS, Working Document № 194, 2003, p.8

⁴⁰ Bigo, D., Carrera, S. From New York to Madrid: Technology as the Ultra-Solution to the Permanent State of Fera and Emergency in the EU. Brussels, 2004, p.4

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Промяната в концепцията за сигурността рефлектира върху формирането и развитието на ОВППС и СОПВР на ЕС. Изследването на проблемите и постиженията в областта на Втори и Трети стълб през призмата на новите заплахи за сигурността след Студената война, дава основания да се очертае една интересна тенденция в развитието на европейската интеграция. Ако през 90-те години на ХХ век интеграцията в областта на европейската сигурност се свързва предимно с ОВППС на ЕС, то особено след 11.09. 2001 г. се наблюдава нарастване на съзнанието за необходимостта от интеграция в областта на сигурността, както на ниво експерти, така и на ниво обществено съзнание. В резултат, политиките от Третия стълб на ЕС започват да се възприемат като проблеми на сигурността с външни измерения. Този процес е следствие от разширеното поле за изследване на сигурността, размиването на класическото разделение на вътрешни и външни заплахи и включването на недържавни субекти и немилитаристични сектори на анализ.

През последните петнадесет години сме свидетели на последователната, макар и понякога доста проблемна интеграция в областта на ОВППС и СОПВР. Някои от основните причини за трудностите в тази насока се коренят както в самата същност на ЕС – централно място в неговото изграждане имат националните държави, така и във възприемането на външната политика и вътрешните работи като основни характеристики на всяка суверенна държава. Нежеланието на суверенните държавите-членки да трансферират правомощия в тези политически сфери на наднационални европейски институции, често е в основата на неравномерния напредък на интеграционните процеси в рамките на Втори и Трети стълб. Разбира се, трябва да се отчете и ефекта от разширяването на ЕС, проблемите относно ефективността на европейските институции и опасенията от накръняването на трансатлантическата връзка.

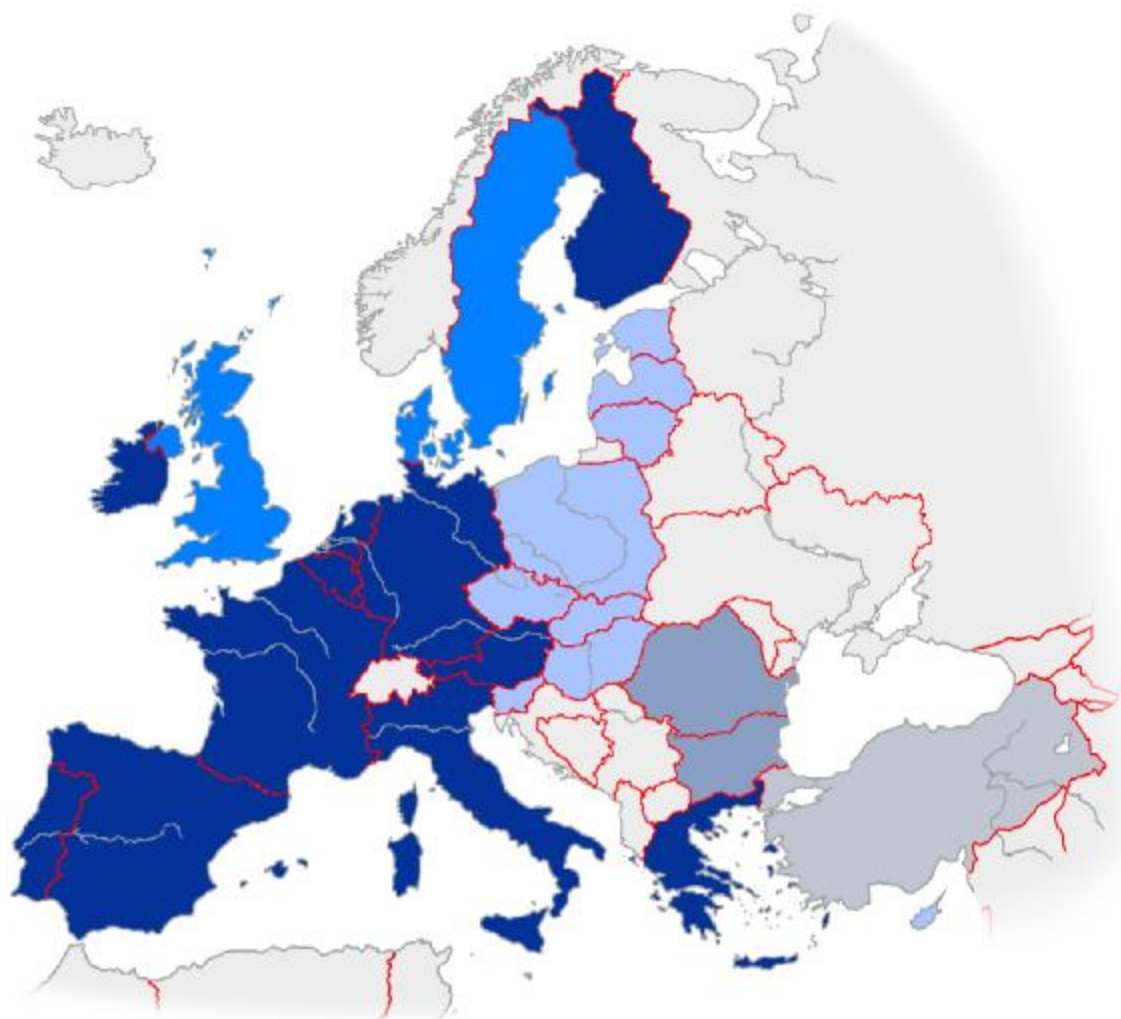
Макар разногласията често да излизат на преден план, това не трябва да води до подценяване на реалните достижения в тези области. Хавиер Солана, заемащ поста Върховен представител по ОВППС на ЕС, се утвърждава като

безспорно авторитетна и влиятелна фигура в международните отношения. Има основания да се очаква подобно положително развитие на новосъздадената длъжност – Европейски координатор по антитерористичните въпроси. Динамичното развитие на ЕПСО след срещата в Сен Мало и значимата роля на ЕС по време на кризата в Македония поражда очаквания за по-активна международна изява на Съюза. Европол и постепенното разширяване на неговите компетенции, Еврожуст, ЕСМ, Европейската заповед за задържане и инициативите в сферата на цивилното полицейско сътрудничество бележат значителен напредък в сферата на СОПВР.

Активността на Комисията по въпросите на Втори и Трети стълб и лансираните в публичното пространство инициативи (Европейско ФБР, Европейски прокурор като независима съдебна власт и т.н) са индикатор както за осъзнатата нужда от сериозна интеграция в рамките на ОВППС и СОПВР, така и за търсенето на механизми за реализирането на тази задача. Освен това, поради деликатността на тези области, може да се допусне, че информацията, която се появява в публичното пространство съвсем не изчерпва истинските измерения и обхват на обсъжданията, които се водят по въпросите на сигурността.

На фона на утвърдилото се разбиране за проблемите на сигурността, на декларираното желание за интеграция в тези области и на основата на препоръките на Работните групи на Конвента може да се очаква значително и ускорено развитие на тези политики на ЕС, които се отнасят до сигурността – ОВППС и СОПВР. Независимо как се подхожда към развитието на интеграцията в тези области – евроскептицизъм или еврооптимизъм, може би най-устойчивия и успешен модел се открива в инструментализирането на подхода за реализиране на проекта за обединена Европа, в прагматизма на процеса и превръщането му в метод за разрешаване на конкретни икономически, социални и политически проблеми.

ПРИЛОЖЕНИЕ I



- Държави-членки на ЕС
- Нови държави-членки на ЕС извън еврозоната
- Държави кандидат-членки на ЕС
- Държави от ЕС, извън еврозоната

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Резюме на препоръките на Работна група VII – “Външно действие” към Конвента

Въведение: Препоръките на тази група се отнасят до действията на ЕС извън границите на неговите държави-членки, в рамките на международни организации или в отношенията на ЕС с т.нар. “трети страни”.

Основни препоръки от Заключителния доклад на групата:

- Клаузите, които се отнасят до външното действие на Съюза би трябвало да бъдат групирани заедно в бъдещия Договор
- Генералните принципи и цели на външното действие на ЕС би трябвало да бъдат дефинирани в бъдещия Договор
- Стратегическите цели и интереси на ЕС би трябвало да бъдат дефинирани в бъдещия Договор, заедно със стратегиите за тяхното осъществяване
- В сферите, в които ЕС има изключителни компетенции (например, търговия и земеделие) Съюзът би трябвало да бъде способен да сключва външни споразумения
- Мнозинството от членовете на работната група подкрепят създаването на поста “Европейски външен представител”, обединяващ ролята на Върховния представител по ОВППС и Комисаря по външните отношения, който да замести настоящата Тройка
- Мнозинството от членовете на групата подкрепят установяването на Съвет по външните действия
- Европейска служба по външните действия би трябвало да бъде учредена, за да работи в съответствие с Европейския външен представител
- Европейска дипломатическа академия и Европейска дипломатическа служба трябва да бъдат създадени, успоредно с тези на държавите-членки

- Употребата на QMV би трябвало да бъде разширена в сферите на ОВППС и търговската политика
- От гледна точка на Политиката за развитие на ЕС, би трябвало да се акцентира върху изготвянето на стратегическа програма, както и върху нуждата да се осигури съгласуваност между сътрудничеството за развитие и другите елементи от външното действие на ЕС
- Ролята на Европейския парламент във връзка с ОВППС и Търговската политика би трябвало да се разшири
- Би трябвало да се внесат поправки в процедурите за финансирането на ОВППС
- В рамките на международните организации, би трябвало да се наблегне на единичното представителство за ЕС - като пълноправен член на самата организация или чрез координиране позициите на държавите-членки

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Резюме на препоръките на Работна група VIII – “Отбрана” към Конвента

Въведение: Европейската политика на сигурност и отбрана (ЕПСО) е част от Общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС). Целта на отбранителната политика на ЕС е да защитава целите и ценностите на ЕС и да допринася за световния мир и стабилност в съгласие с принципите на Хартата на ООН и международното право.

Основни препоръки от Заключителния доклад на групата:

- Петербургските задачи би трябвало да бъдат осъвременени и разширени
- Би трябвало да бъдат подобрени съгласуваността и ефективността на действията на ЕС в сферата на управлението на кризи
- Когато се предприема операция, флексабилността в рамките на процеса на вземане на решения и относно действията би трябвало да бъде осигурена
- Би трябвало да бъде въведена Клауза за солидарността, за да направи възможна мобилизацията на всички военни и цивилни инструменти в случай на терористична заплаха
- Възможности за по-тясно сътрудничество в сферата на отбраната само между държавите-членки, които имат желание да участват, би трябвало да бъдат включени в бъдещия Договор
- Би трябвало да се създаде Европейска агенция по въоръженията и стратегическите изследвания
- В правомощията на Върховният представител по ОВППС би трябвало да се включи отговорността да ръководи действията на ЕС и да координира усилията на държавите-членки в сферата на ЕПСО
- Трябва да бъде осигурен подходящ парламентарен контрол в сферата на ЕПСО

ПРОЛОЖЕНИЕ IV

Резюме на препоръките на Работна група X – “Свобода, сигурност и правосъдие” към Конвента

Въведение: Тази група изследва възможността свободата на гражданите на ЕС да бъде гарантирана на европейско равнище, в пространство на сигурност и правосъдие.

Основни препоръки от Заключителния доклад на групата:

- Би трябвало да съществува споделен разбиране, че свободата се базира на човешките права, демократичните институции и управлението на закона
- Клаузите, отнасящи се до настоящия Трети стълб на ЕС би трябвало да бъдат обединени в обща законова рамка и би трябвало да бъдат инкорпорирани в една Глава на бъдещия Договор
- Използването на общностния метод би трябвало да бъде съчетано със засилена съгласуваност на оперативното сътрудничество на ниво ЕС и включването на националните парламенти, особено в сферата на полицията и наказателния закон
- Европейският съвет трябва да състави многогодишна стратегическа програма в тази област като се консултира с Европейския парламент
- Би трябвало да има по-ясно разграничение между законодателството и координацията при съвместната оперативна работа на ниво ЕС
- QMV и процедурата по съвместно вземане на решения би трябвало да се приложи при законодателния процес в сферата на убежището, бежанците и изселените лица
- Настоящите законови инструменти, които се използват в Трети стълб би трябвало да се заменят от регулации, директиви и решения
- Трябва да бъде подобрена ефективността на Европол и Еврожуст

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АСЕАН – Асоциация на страните от Югоизточна Азия

ГКМ (QMV) – Гласуване с квалифицирано мнозинство в СМ на ЕС

ДЕО – Договор за създаване на Европейската общност

ДЕС – договор за създаване на Европейския съюз

Евродак (Eurodac) – Система на ЕС за вземане на пръстови отпечатъци на лицата, кандидатстващи за убежище в Съюза

ЕЕА – Единен европейски акт

ЕК – Европейска комисия

ЕО – Европейска общност

ЕП – Европейски парламент

ЕПС – Европейско политическо сътрудничество

ЕПСО – Европейска политика за сигурност и отбрана

ЕС – Европейски съюз

ЕСБР – Европейски сили за бързо реагиране

ЕСМ – Европейска съдебна мрежа

ЗЕС – Западноевропейски съюз

Кейфор (KFOR) – Сили за Косово

КОПС – Комитет за сигурност и отбрана към ЕС

КОРЕПЕР- Комитет на постоянните представители на националните правителства при ЕС

МЕРКОСУР – Общ пазар на страните от юга

НАТО – Организация на северноатлантическия договор

ОВППС – Обща външна политика и политика на сигурност

ООН – Организация на обединените нации

ОССЕ – Организация за сигурност и сътрудничество в Европа

ПВР – Правосъдие и вътрешни работи

СМ – Съвет на министрите на ЕС

СОПВР – Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи

СЕРОL – Европейски полицейски колеж

СIVPOL – Цивилни полицейски части на ЕС

COREU – Европейска телексна мрежа

SIS – Шенгенска информационна система

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Монографии на кирилица

1. **Боркардт, К.** АБВ на правото на Общността. С., “Образование и наука”, 2000.
2. **Вайденфелд, В., Веселс, В.** Европа от А до Я. Справочник по европейска интеграция. С., Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
3. **Как функционира Европейският съюз. Наръчник за институциите на Европейския съюз.** Издание на Делегацията на Европейската комисия в България, 2003.
4. **Кейган, Р.** За рая и силата. Америка и Европа в новия световен ред. С., Обсидиан, 2003.
5. **Кисинджър, Х.** Политиката. С., Труд & Прозорец, 2002.
6. **Купър, Р.** Разпадането на нациите. Ред и хаос през ХХІ век. С., Обсидиан, 2004.
7. **Мирчева, Х.** Съвременна история. Светът в историята на ХХ век. С., СОФИ-Р, 1999.
8. **Проект на договора за приемане на Конституция за Европа.** С., Университетско издателство “Свети Климент Охридски”, 2004.
9. **Хикс, С.** Политическата система на Европейския съюз. С., Парадигма, 2001.

Монографии на латиница

1. **Anderson, M., Aarap, J.** Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2002.
2. **Baylis, J., Smith, J.** Globalization of World politics. Oxford University Press, 2001.

3. **Buzan, B.** People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. London, Harvester Wheatsheat, 1991.
4. **Buzan, B., Weaver, O., Wilde J.** Security. A New Framework for Analysis. London, Lynne Rienner Publishers, 1998.
5. **Cameron, F.** The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future. Sheffield academic Press, 1991.
6. **EU integration and the Future of Southeastern Europe.** Athens, I. Siders Publications, 2003.

Статии от интернет източници

1. **A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.** Brussels, European Council, December 2003. – <http://www.iss-eu.org/solana/solanal.pdf>
2. **Apap, J., Carrera, S.** Progress and Obstacles in the Area of Justice and home Affairs in an Enlarging Europe. Brussels, CEPS Working Document №194 – <http://www.ceps.Be/Default.php>
3. **Declaration on Combating Terrorism.** Brussels, 25 March 2004. – <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl.pdf>
4. **Final Report of Working Group VII “External Action”.** The European Convention. Brussels, 16 December 2002. - http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=WGVII
5. **Final Report of Working Group VIII “Defence”.** The European Convention. Brussels, 16 December 2002. - http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=WGVIII
6. **Final Report of Working Group X “Freedom, Security and Justice”.** The European Convention. Brussels, 2 December 2002. – http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=WX
7. **Franco-British Summit Joint Declaration on European Defence.** Saint-Malo, 4 December 1998. – <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>

8. **Heisbourg, F., Fedorov, J., Menotti, R., Allin, D.** European Security Strategy: Is It for Real? Brussels, ESF Working paper № 14, October 2003. - http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1077
9. **Patten, C.** A Voice for Europe? The Future of the CFSP. Dublin, Speech/01/111, March 2001 – http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech01_111.htm
10. **Presidency Conclusions. Brussels European Council,** 25 March 2004 - http://www.eu2004.ie/templates/document_file.asp?id=10783