

## НА КОГО ДА СЕ ОБАДЯ, АКО ИСКАМ ДА ГОВОРЯ С ЕВРОПА

*Рая Мантовска*

### Произход на Европейската служба за външна дейност

През 70-те години на миналия век, бившия държавен секретар на САЩ Хенри Кисинджър зададе един въпрос, който десетилетия наред дразнеше европейските лидери: „На кого да се обадя ако искам да говоря с Европа.” През последните няколко години този въпрос се цитираше все по-често и по-често. С този въпрос се подчертаваше изключително сложната система на управление на Европейския Съюз (ЕС) с ротационно сменящи се председателства, и съответно, с постоянно сменящи се външнополитически представители. Смята се, че извънредния Европейски съвет най-накрая е намерил отговор на г-н Кисинджър с приемането на Договора от Лисабон и промените, които той носи със себе си. В тази курсова работа ще разгледам какви са тези промените въведени от новоприетият договор и дали настоящия държавен секретар на САЩ Хилъри Клинтън ще знае на кого да звъне, когато пожелае да говори с Европа.

Договора от Лисабон, който влезе в сила на 1 Декември 2009 г., представи важни промени в системата на ЕС и външните му отношения, които имат намерение да насърчат способността на Съюза да имплементира ефективно и съгласувани външни отношения на международната арена. Новостите, които Договора от Лисабон въвежда са както потвърждаването на легалната персона на ЕС (член 47 ДЕС), така и създаването на *“double hatted”* Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Той съчетава в себе си две институции на ЕС, които досега бяха активно замесени в формирането и ръководенето на външната политика на Съюза.

Според Консолидирания текст на Договора за ЕС и по конкретно, член 18 и член 27 Върховния представител трябва да провежда общата външна политика и политика на сигурност на Съюза. С неговите предложения трябва да допринася за развитието на тази политика, която той ще извършва, според желанията на Съвета, осигурявайки изпълнението на решенията, приети в тази област. Върховния представител ще е

ръководител и на Комисията по външна политика на Съвета, както и е един от заместник-председателите на Комисията. Дейността, която ще извършва Върховния представител трябва да осигури съгласуваността на външната дейност на Съюза. В рамките на Комисията, той ще отговаря за задълженията, поети в областта на външните отношения и за координирането на другите аспекти на външната дейност на Съюза. На него се пада да „представява Съюза по въпросите, свързани с общата външна политика и политика за сигурност и поведение на политическия диалог с трети страни от името на Съюза и изразява позицията на Съюза в международните организации и на международни конференции.”<sup>1</sup>

Най-интересното е най-голямата иновация въведена с Договора от Лисабон е създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), която трябва да действа като „Европейски дипломатически корпус” с основна задача да подпомага Върховния представител в неговата дейност. Според член 27-3 от ДЕС „При изпълнението на функциите си върховният представител се подпомага от Европейска служба за външна дейност. Тази служба работи в сътрудничество с дипломатическите служби на държавите членки и включва длъжностни лица от компетентните служби на генералния секретариат на Съвета и на Комисията, както и командирован персонал от националните дипломатически служби.” Идеята, която лежи зад тази служба е да затвърди имиджа на ЕС като едно цяло на международната сцена.

Както е написано в ДЕС, решенията установяващи организацията и функционирането на ЕСВД трябва да бъде единодушно одобрено от Съвета, базирайки се на предложение от Върховния представител след одобрение от Европейската Комисия, като Европейския Парламент бъде само консултиран по този въпрос.

Както е договорено през октомври 2009 г., решенията установяващи ЕСВД включва член 1, че това е независим орган по отношение на Комисията и другите органи и идеята за *sui generis* служба е изоставена. Тази автономия е подчертана и от факта, че ЕСВД се третира като „институция,” поради статута на своите служители и поради факта, че тя има свой собствен раздел в бюджет на Съюза, върху който Европейския Парламент упражнява контрол. Върховният представител ще предлага и изпълнява бюджета на службата. Например, тази година се прехвърлиха 80 милиона

---

<sup>1</sup> Европейска служба за външна дейност, <http://newsletter.slavibinev.com/европейска-служба-за-външна-дейност/>

евро от Съвета към службата. Също така, създаването на ЕСВД включва прехвърлянето на 411 длъжности от Съвета към нея през 2011 г.<sup>2</sup>

Баронеса Катрин Аштън, назначена за Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, представи своето предложение за решение на Съвета установявайки организацията и функциите на службата през Март 2010 г. Политическо споразумение между институциите и страните членки беше постигнато в Мадрид на 21 юни 2010 г. Като завършек на този процес, Службата беше създадена с Решение на Съвета 2010/427/ЕС, одобрено на 26 юли 2010.<sup>3</sup>

### **Организация на службата**

Институционалната структура на ЕСВД беше едно от най-дискутираните неща по отношение на тази нова служба. Докато Европейският Парламент, за да осигури пълна прозрачност и бюджетен контрол, се стараше да повлияе на нейното включване в администрацията на Комисията, страните членки упорито се противопоставяха на това решение, защото се страхуваха, че това ще позволи на Комисията да се намесва в неща, които все още се управляват от междуправителствения метод.

Като резултат от това, с Решение на Съвета беше създадена ЕСВД като автономна структура на ЕС със собствен характер и легален статут, отделно от Комисията, така и от Секретариата на Съвета. Тя ще се управлява от изпълнителен Генерален Секретар, който ще действа под пълномощието на Върховния представител.

Седалището на новата служба ще бъде в Брюксел и ще се състои от: (1) Централна администрация организирана в генерални дирекции (включващи, между другото, географски директори обхващащи всички страни и региони в света, също така и многостранни и тематични директори), и (2) делегации на Съюза в трети страни и международни организации (които заемат мястото на бившите 136 делегации на Комисията), на които ще е начело Глава на Делегацията, отговарящ пред Върховният представител. Също така подпомага Комисията и нейният Председател, както и Председателят на Европейският съвет.

---

<sup>2</sup> Съвет на Европейския Съюз, Бюджет на Европейския Съвет и Съвета <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1633&lang=BG>

<sup>3</sup> Решение на Съвета No. 427/2010, *supra* note 4, намиращо се на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>

Външните делегации на Съюза са част от Службата и отговарят пред Върховния представител, но може да приеме персонал само от Комисията. Делегациите трябва да работят в тясно сътрудничество с посолствата на страните членки и могат да предоставят (но не систематично) консулска защита. Уеднаквяването на външното представителство на Съюза трябва да бъде изразено в постоянно председателство на около двадесет преюдициални органи на Съвета и също чрез факта, че през повечето време делегациите на Съюза ще обезпечат задачите на бившите ротационни председателства в третите страни.

Представителствата на Комисия зад граница, след промените въведени от Договора от Лисабон, ще са интегрирани в обща служба. По този начин при външното представяне на Съюза посолствата на ЕС ще заместят ротационното председателство. „Тези посолства също ще функционират като консулства за европейските граждани зад граница, ако тяхната страна няма дипломатическо представителство в конкретната държава. По искане на страна членка, мисиите на съюза ще могат да подпомагат националните правителства в усилията им за осигуряване на консулска защита на граждани на съюза и в отношенията им с трети страни.”<sup>4</sup>

### **Ролята на националните дипломати след Договора от Лисабон**

Всяка една от страните членки поддържа около 40 и 200 дипломатически мисии във и извън Съюза, което прави около 3 000 дипломатически мисии и около 30 000 дипломата. Дори ако 350–400 дипломата са на разположение да служат към ЕСВД, както се предполага от горе споменатите цифри, остава малък процент от националния дипломатически персонал.

Назначаването на персонала в Службата трябва да бъде базирано на заслуги и адекватно според географски и полов баланс. Персонал от три източника (от Генералния секретариат на Съвета, Комисията, дипломатическите служби на страните членки) трябва да бъде третиран еднакво, което означава, че персоналът от страните членки ще има статут на „временни агенти,” държавни служители от Комисията и тези от Секретариата на Съвета ще имат нова категория на европейски държавни служители.

---

<sup>4</sup> Медийно досие: Нова Европейска служба за външни действия, [http://www.dnevnik.bg/evropa/evrokonsultant/2010/07/16/934133\\_mediino\\_dosie\\_novata\\_evropeiska\\_slujba\\_za\\_vunshni/](http://www.dnevnik.bg/evropa/evrokonsultant/2010/07/16/934133_mediino_dosie_novata_evropeiska_slujba_za_vunshni/)

Този тристранен принцип също се отнася до процедурата за набиране на персонал, но Комисията запазва своето право на вето върху избор направен от Глава на Делегация.

В крайна сметка службата трябва да има 5 400 служители. На първия прием, на 1 януари 2011 г. общо 1 525 служители от Комисията и Генералния секретариат на Съвета бяха прехвърлени към ЕСВД и също така бяха създадени 100 нови работни места.

В дългосрочен план се очаква, че дипломатите от страните членки ще заемат най-малко една трета от „административните“ позиции в Службата – Парламента предвижда, че най-малко 60% ще се заемат от Европейски държавни служители от Секретариата на Съвета и съответните дирекции на Комисията – тези с външнополитическо измерение, такива като търговия и хуманитарна помощ.

### **Какво прави ЕС по света?**

ЕС поддържа дипломатически отношения с почти всички страни по света. Той има стратегически партньорства с ключови международни играчи. Съюза също така е дълбоко ангажиран с нововъзникващи сили по целия свят. ЕС е подписал двустранни Споразумения за Асоцииране с брой държави, в близост до него. Зад граница, Съюза се представлява от мрежа от 136 ЕС Делегации, които имат сходни функции като тези на посолствата.

За да защитава интересите на Европа и насърчава нейните ценности, ЕС прави следните неща по света:

- ЕС подкрепя стабилността на Балканите. Помощни за проекти в седем страни са финансирани от ЕС, които целят да помогнат на региона да изгради свои стабилни общества. В Косово 1, ЕС е разположил 1900 души правосъдни и полицейски войски, които да помогнат за осигуряването на върховенството на закона. Плюс това, страните от Западните Балкани са вече кандидатки или потенциални кандидатки за членство в ЕС като част от политиката на разширяване.
- Съюзът е член на „квартета,” заедно с ООН, САЩ и Русия, който работи, за мир в Близкия Изток. Разрешаването на арабско-израелския конфликт е един от стратегически приоритет за Европа. Целта на ЕС е разрешаването на проблема да е в полза и да двете държави, като се създаде независима, демократична,

жизнеспособна Палестинска държава, която да живее рамо до рамо с Израел и другите съседни държави.

- ЕС предлага на своите съседи привилегирани отношения в рамките на Европейската политика на добросъседство. Тази политика е насочена към укрепване на благоденствието, сигурността и стабилността на всички партньори и да се избегне появата на нови разграничения между разширения ЕС и страните от южното Средиземноморие, Източна Европа и Южен Кавказ.
- ЕС служеше като средство за договаряне на Протокола от Киото за промените в климата и, разширяване на местна програма за ниски въглеродни емисии, която е може би най-модерната и сложна в света. ЕС остава решаващ играч по този въпрос, които е необходими за тласкане на амбициозна програма за промяна в тази област в глобален аспект. Съюзът се занимава основно със създаването на коалиция от правно обвързващо споразумение относно изменението на климата.
- ЕС работи в тясно сътрудничество с Организацията на обединените нации по множество въпроси. Вярата на ЕС в многостранния подход е израз на привързаност ме към договорените, обвързващи правила в международните отношения. За това свидетелства Договора от Лисабон, където това е изрично посочено. Когато е възможно, Съюзът се стреми да замени или промени чувствително политика с тази от силова на такава от правила и норми, по този начин, създавайки международни отношения по-близки до вътрешните: по-мирни и предсказуеми.<sup>5</sup>

Това са само част от нещата от нещата, с които се занимава Европейският Съюз в международен план. От тях става ясна, че страните членки са започнали да действат като едно цяло. Но това се случва само в планирани и добре обмислени операции. Какво се случва, когато има международен конфликт като този в Египет или този в Либия? Може ли тогава Съюзът да вземе едно общо решение от името на всичките 27 страни членки и да действа своевременно? Или отново, както беше в Икар, едни ще бъдат за военна намеса, а други не. Едни ще действат с НАТО, а други ще се въздържат от действие. Кога ще може Европа да действа като едно цяло, не само по отношение на селското стопанство, но и при международни конфликти?

---

<sup>5</sup> [http://eeas.europa.eu/what\\_we\\_do/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm)