

РОЛЯТА НА СЪВЕТА И НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ В ПОЛИТИКАТА ЗА СИГУРНОСТ НА ЕС И ПОЗИЦИЯТА НА ЕС ОТНОСНО ВОЙНАТА НА РУСИЯ С УКРАИНА

Мартина Юлианова Георгиева

Доктор по наказателно право

Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“

THE ROLE OF THE COUNCIL AND THE EUROPEAN COUNCIL IN EU SECURITY POLICY AND THE EU'S POSITION ON RUSSIA'S WAR AGAINST UKRAINE

Martina Yuliyanova Georgieva

Doctor of Criminal Law

University of Veliko Tarnovo „St. St. Cyril and Metodiy“

Анотация: *Общата външна политика и политиката на сигурност (ОВППС) на ЕС включва всички действия, които засягат областите на външната политика и всички въпроси, свързани със сигурността на Съюза. Основната роля по въпросите на ОВППС се заема от Европейския съвет и Съвета.*

Ключови думи: *ОВППС, ЕС, Европейски съвет, Съвет, война, Русия, Украйна*

Abstract: *The Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU includes all actions that affect the areas of foreign policy and all matters related to the security of the Union. The main role in CFSP matters is taken by the European Council and the Council.*

Keywords: *CFSP, EU, European Council, Council, war, Russia, Ukraine.*

Увод

Общата външна политика и политиката на сигурност (ОВППС) на ЕС включва всички действия, които засягат областите на външната политика и всички въпроси, свързани със сигурността на Съюза. Тя се основава на принципите на демокрацията, върховенството на закона, универсалността и неделимостта на основните права и свободи на човека, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитане на принципите на Хартата на ООН и международното право. ОВППС преследва цели, като развитие и установяване на отношения и партньорства с трети страни и международни организации, както и насърчаване на многостранни решения на общи проблеми, по-специално в рамките на ООН [Carli, E. 2019].

Въпреки, че корените на външната политика на западноевропейските държави могат да бъдат намерени още в края на Втората световна война, официалното създаване на ОВППС е през 1993 г., годината на влизане в сила на Договора от Маастрихт, който дава началото на нов международен орган, Европейският съюз, обхва-

щещ всички предишни общности в една структура (които се обединяват в първия стълб). В рамките на тази нова структура на „стълбовете“, ОВППС представлява втория от тях, като в първия се намират Европейските общности – Европейската икономическа общност (ЕИО), Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) и Европейската общност за атомна енергия (Евратом), а в третия се намира съдебното и полицейско сътрудничество по наказателни въпроси (ПВП) <https://www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/configurations/jha/>].

Съгласно новия Договор за Европейския съюз (ДЕС), който е един от основните договори на ЕС заедно с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и който формира основата на правото на ЕС, като излага целта на ЕС и управлението на неговите централни институции основавайки се на Договора от Маастрихт, външната политика и политиката на сигурност трябва да бъде определена и прилагана както от ЕС, така и от държавите-членки [Carli, E. 2019]. Това демонстрира, от една страна, характеристиките на интеграция и наднационалност, които са вкоренени в ОВППС, както е описано и в Договора от Маастрихт, но в същото време отразява и зачитането на националния суверенитет на държавите-членки, които остават свободни да решават собствената си външна политика, макар и с по-големи ограничения отколкото в миналото [Carli, E. 2019]. Някои от целите на ОВППС, очертани от Договора от Маастрихт, също така подчертават ангажимента на ЕО за спазване на правилата на международното право и върховенството на закона. Въпреки това, тогава ЕС все още не притежава международна правна индивидуалност, различна от тази на държавите-членки, така че да я направи самостоятелна международна организация, а по-скоро е асоциация на държави, действащи по общо съгласие за постигане на целите, продиктувани от новия ДЕС.

I. Обща външна политика и политика на сигурност на ЕС

С договора от Маастрихт се предвижда мисията на Съюза да определя и прилага външната политика и политиката на сигурност на ЕС. Държавите членки следва да подкрепят тази политика активно и безрезервно, в дух на лоялност и взаимна солидарност. По-късно, Договорът от Амстердам (1997) и този от Ница (2001) въвеждат допълнителни промени в ОВППС, без обаче да модифицират нейния обхват. По-специално, Договорът от Амстердам очертава по-добре структурата на дял V от ДЕС, опитвайки се да направи ОВППС по-оперативна и ефикасна, но моделът на действие на ЕС във всеки случай остава по-скоро междуправителствен, отколкото наднационален, без да се засягат компетентностите на държавите-членки да решават собствената си външна политика.

Договорът от Лисабон, който влиза в сила на 1 декември 2009 г., слага край на Европейската общност – Договорът за създаването на Европейската общност се преименува на „Договор за функционирането на ЕС“. Той премахва предишната архитектура на ЕС, основана на три стълба, и преразпределя компетенциите между ЕС и държавите от ЕС, като създава система за управление на външната политика и политиката на сигурност на ЕС, характеризираща се с многопластово разделение на властта както на хоризонтално, така и на вертикално ниво. На хоризонтално ниво, Договорът от Лисабон запазва разделенията на властта между Европейския съвет, Съвета на министрите, Европейската комисия и Европейския парламент. На вертикално ниво, властта за вземане на решения се споделя между държавите-членки и ЕС. Премахвайки официално структурата на стълбовете, Договорът от Лисабон дава

правосубектност на Съюза (чл. 47 от ДЕС). Това се случва в съответствие с общите цели на Договора за постигане на по-ефективна и гъвкава институционална структура на Съюза, укрепваща европейската демокрация с цел засилване европейските действия на международно ниво, най-вече чрез по-последователна и ясна обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) [Pirozzi, N., Bonomi, M.]. В същото време методите за вземане на решения в ОВППС продължават да се различават от общите. Договорът от Лисабон, всъщност, разграничава ОВППС от другите сектори на външната политика на ЕС и от обикновените методи за вземане на решения в рамките на Съюза. ДЕС установява нов дял V – „Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност“ [Pirozzi, N., Bonomi, M.], в който се казва, че *общата външна политика и политика на сигурност е предмет на специфични правила и процедури. Тя се определя и прилага от Европейския съвет и от Съвета, които решават с единодушие, освен в случаите, когато в Договорите е предвидено друго. Приемането на законодателни актове се изключва. Тази политика се изпълнява от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и от държавите-членки, в съответствие с Договорите* [чл. 24 ДЕС].

II. Ролята на Съвета и на Европейския съвет в политиката за сигурност на ЕС

Европейският съвет и Съветът на ЕС са две от кардиналните институции на ЕС [чл. 13 ДЕС], които заедно с Европейската комисия и Европейския парламент дефинират насоката на политиката на ЕС и изпълняват различни роли в законодателния процес. Европейският съвет определя политическите насоки и приоритети. Европейската комисия представя предложения за нови законодателни актове, а Съветът на ЕС и Европейският парламент преговарят, договарят и съвместно приемат европейски законодателни актове [<https://www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/what-is-the-council/>]. Основната роля по въпросите на ОВППС се заема от Европейския съвет и Съвета. Първият, по-специално, отговаря за идентифицирането на стратегически интереси, определянето на цели, определянето на общи насоки и вземането на решенията, необходими за прилагането на общата външна политика и политиката на сигурност [чл. 26, параграф 1]. Важна фигура в тази институция е нейният Президент, който, наред с други неща, осигурява „на свое ниво и в това си качество външното представителство на Съюза по въпроси, свързани с (ОВППС), без да се засягат правомощията на Върховния представител“ [чл. 26, параграф 1]. *Ако международното събитие го изисква, председателят на Европейския съвет свиква извънредно заседание на Европейския съвет с цел да се определят стратегическите направления на политиката на Съюза по отношение на това събитие* [чл. 26, параграф 1]. Това правомощие, въведено с Договора от Лисабон, има за цел да реши въпроса със забавянето на реакцията на ЕС в случай на международни кризи, което според някои автори, представлява критичен аспект на настоящата организационна структура на ЕС [Pirozzi, N., Bonomi, M., 2022].

Съветът, от друга страна, заседаващ на ниво външни министри – има задачата да изготви ОВППС и да вземе свързаните с това решения за нейното прилагане въз основа на стратегиите, определени от Европейския съвет, както има и правомощието да назначава специален представител. Последният се подпомага във функциите си от Комитета на постоянните представители на държавите-членки (Корепер) и от Комитета по политика и сигурност (КПС) [Carli, E., 2019].

III. Позицията на ЕС относно войната на Русия с Украйна

В Заключения на Европейския съвет относно непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна от 24 февруари 2022 г. [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2022-INIT/bg/pdf>] Европейският съвет осъжда по възможно най-категоричен начин военната агресия на Руската федерация срещу Украйна. В заключението се чете, че *чрез своите незаконни военни действия Русия грубо нарушава международното право и принципите на Устава на ООН и подкопава европейската и световната сигурност и стабилност. Европейският съвет подчертава, че това включва правото на Украйна да избира собствената си съдба. Русия носи пълна отговорност за този акт на агресия и за всички разрушения и човешки жертви, които той ще причини. Тя ще отговаря за своите действия.*

[<https://www.consilium.europa.eu/media/54490/st00018-bg22.pdf>].

Освен това, Европейският съвет постига съгласие по допълнителни ограничителни мерки, които в последствие предизвикаха огромни и тежки последици за Русия заради нейните действия. Тези санкции обхващаха финансовия сектор, енергийния и транспортния сектор, изделията с двойна употреба, както и контрола на износа и финансирането на износа, визовата политика, допълнителни вписвания на руски граждани и нови критерии за включване в списъка. В заключението от 24 февруари 2022 г. се чете, че Съветът съобщава, че ще приеме незабавно предложенията, изготвени от Комисията и върховния представител [<https://www.consilium.europa.eu/media/54490/st00018-bg22.pdf>].

На 23 февруари 2022 г., в рамките на съществуващия режим на санкции, ЕС разшири ограничителните мерки, така че да засегнат всички 351 членове на Държавната дума на Русия, които на 15 февруари са гласували в подкрепа към президента Путин да признае независимостта на самопровъзгласилите се Донецка и Луганска „република“ [<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>]. Освен това наложи ограничителни мерки срещу още 27 високопоставени лица и образувания, допринесли за подкопаването или застрашаването на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна. Сред тях са лица, отговорни за вземането на решения, като членовете на правителството, участвали в приемането на незаконните решения; банки и бизнесмени/олигарси, които подкрепят финансово или материално руските операции на територията на Донецк и Луганск или се възползват от тях; висши военнослужещи, които са участвали в действия, свързани с нахлуването и дестабилизацията; и лица, отговорни за воденето на дезинформационна война срещу Украйна [<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>]. Ограничителните мерки включваха замразяване на активи и забрана за предоставяне на финансови средства на включените в списъка лица и образувания. Освен това забраната за пътуване, приложима за включените в списъка лица, възпрепятства тяхното влизане или транзитно преминаване през територията на ЕС [<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>].

На 24 февруари 2022 г. лидерите от ЕС постигнаха съгласие относно допълнителни санкции срещу Русия, а на 25 февруари 2022 г. ЕС взе решение за замразяване на активите на Владимир Путин, президент на Руската федерация, и Сергей Лавров, министър на външните работи на Руската федерация. Освен това, ЕС наложи ограничителни мерки на членовете на Националния съвет за сигурност на Руската федерация и на останалите членове на Държавната дума на Русия, които са подкрепили незабавното признаване от страна на Русия на самопровъзгласилите се Донецка и Луганска „република“ [<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>].

В Извънредното си заседание от 30 и 31 май 2022 г. – Заключение [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-21-2022-INIT/bg/pdf>], Европейският съвет поздрави всички, които помагат при събирането на доказателства и разследването на военните престъпления и другите особено тежки престъпления, и подкрепи интензивната работа на прокурора на Международния наказателен съд в тази насока. Той приветства създаването на съвместен екип за разследване, координиран от Евроюст, чиято роля беше засилена, и текущата оперативна подкрепа, предоставяна от Европол. Европейският съвет заяви, че на Русия, Беларус и на всички извършители ще бъде потърсена отговорност за действията им в съответствие с международното право [<https://www.consilium.europa.eu/media/56570/2022-05-30-31-euco-conclusions-bg.pdf>]. В друго заседание на Европейския съвет от 23 и 24 юни 2022 г. – Заключение, Европейският съвет реши да предостави статут на страна кандидатка на Украйна и на Република Молдова. В Извънредно заседание на Европейския съвет (9 февруари 2023 г.) — Заключение *европейският съвет изтъква отново, че решително осъжда агресивната война на Русия срещу Украйна, която представлява явно нарушение на Уставата на ООН. Бруталната война на Русия, която продължава почти година, причини огромни страдания и разрушения на Украйна и нейния народ. Русия трябва да спре незабавно тази жестока война. Европейският съюз ще продължи твърдата си подкрепа за Украйна толкова дълго, колкото е необходимо* [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/bg/pdf>].

От 24 февруари 2022 г. насам Съветът на ЕС прие срещу Русия 10 последователни пакета със санкции и ограничителни мерки, от които последният пакет е одобрен на 25 февруари 2023 г. Действащите в момента санкции и ограничителни мерки включват:

- ограничителни мерки (замразяване на активи и забрана за пътуване) срещу 1473 души (включително президента Путин, външния министър Лавров, членове на руската Държавна дума) и 205 юридически лица;
- финансови санкции, включително забрана за финансиране на Руската федерация, нейното правителство и нейната Централна банка, както и спиране от системата за финансови съобщения за обмен на финансови данни (SWIFT) за големи руски банки;
- забрана за всички транзакции с определени държавни предприятия, за участие на руски компании в обществени поръчки в ЕС, за износ на стоманени продукти и луксозни стоки, за износ от ЕС за Русия на квантови компютри и усъвършенствани полупроводници, електроника от висок клас, софтуер и транспортно оборудване, дърва, цимент, торове, морски дарове и алкохол, внос на злато и бижута;
- санкции срещу компании в секторите на армията, авиацията, стоките с двойна употреба, корабостроенето и машиностроенето;

- санкции в енергийния сектор, като по-специално: забрана за закупуване, внос или трансфер на въглища и други твърди изкопаеми горива към ЕС, ако произхождат от Русия или се изнасят от Русия, както и за внос на петрол от Русия по море, с ограничени изключения; забрана за закупуване, внос или пренос на суров петрол от Русия към ЕС (считано от 5 декември 2022 г.) и рафинирани петролни продукти (считано от 5 февруари 2023 г.); възможността за въвеждане на таван на цените за суровия петрол и други руски петролни продукти, под които на компаниите от ЕС е забранено да предоставят услуги (транспортни, застрахователни и др.), свързани с продажби по море на трети страни. Предвижда се временно изключение за забраната за внос на суров петрол по тръбопровод в държави-членки, които поради географското си положение страдат от специфична зависимост от руските доставки и нямат реални алтернативни възможности;
- забраната за прелитане, кацане и излитане във въздушното пространство на ЕС на руски самолети и превозвачи; забраната за кораби, регистрирани под флага на Русия, да влизат в пристанища на ЕС; забраната на руските и беларуските автомобилни транспортни компании да транспортират стоки по шосе в ЕС;
- забрана за износ на двигатели за дроневи за Русия и износ за трети страни, като Иран, които биха могли да доставят дроневи на Русия;
- забрана на граждани на ЕС да участват в бордовете на директорите на руски компании, ограничени или контролирани пряко или непряко от Русия;
- пълно спиране на споразумението за облекчаване на визовия режим за влизане в Шенгенското пространство, считано от 12 септември 2022 г.;
- ограничения върху медиите, със спиране на предаванията в ЕС на руските държавни радио- и телевизионни оператори [Senato della repubblica Italiana, 2023].

Заключение

До момента Съветът е отпуснал, чрез 7 последователни пакета от решения, 3,6 милиарда евро за доставка на военно оборудване за Украйна по линия на Европейския механизъм за подкрепа на мира. Като цяло, както посочва Европейският съвет, ЕС и неговите държави-членки досега са предоставили военна помощ на Украйна в размер на около 12 милиарда евро. На 2 февруари 2023 г. Съветът прие решения за отпускане, в рамките на Европейския фонд за мир, на още 500 милиона евро за военна помощ за Украйна и 45 милиона евро за обучение на украински войници. Освен това, на 4 април 2022 г. бе приет регламента относно Кохезионните действия за бежанците в Европа (CARE), който изменя правната рамка за 2014-2020 г. на европейската структурна и инвестиционна фондова програма и на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се (FEAD), с цел отключване на почти 17 милиарда евро за помощ на украинските бежанци [Senato della repubblica Italiana, 2023]. От гледна точка на международно наказателно правосъдие, Европейската комисия предостави на 8 юни 2022 г. финансиране от 7,25 милиона евро в подкрепа на капацитета за разследване на Международния наказателен съд във връзка с военни престъпления в Украйна. След това самата Комисия обяви, миналия 30 ноември, представянето на предложения и варианти, за да се гарантира, че Русия е отговорна за жестокостите и престъпленията, извършени по време на войната в Украйна. Европейският парламент одобри на 19 януари 2023 г. резолюция относно създаването на специален съд, занимаващ се с престъпленията срещу Украйна, който следва да допълни разследващите усилия на Международния наказателен съд и неговия прокурор, като се съсредоточи върху военните престъпления и престъпленията

срещу човечеството, извършени в Украйна [Senato della repubblica Italiana, 2023]. В Заседание на Европейския съвет (29 и 30 юни 2023 г.) – Заключение, Европейският съвет заявява твърдо за пореден път от началото на войната, че решително осъжда агресивната война на Русия срещу Украйна, която представлява явно нарушение на Устава на ООН, и припомня непоколебимата подкрепа на Европейския съюз за независимостта, суверенитета и териториалната цялост на Украйна в рамките на международно признатите ѝ граници и неотменимото ѝ право на самоотбрана срещу руската агресия [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/bg/pdf>].

БИБЛИОГРАФИЯ:

ЛИТЕРАТУРА НА ЛАТИНИЦА

- [1] Carli E. La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea. Profili di responsabilità internazionale, T., 2019
- [2] Pirozzi N., Bonomi M., La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma, 2022
- [3] Senato della repubblica Italiana, Camera dei deputati, Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), S., 2023

ИНТЕРНЕТ

- [1] <https://www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/configurations/jha/>
- [2] <https://www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/what-is-the-council/>
- [3] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2022-INIT/bg/pdf>
- [4] <https://www.consilium.europa.eu/media/54490/st00018-bg22.pdf>
- [5] <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>
- [6] <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>
- [7] <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>
- [8] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-21-2022-INIT/bg/pdf>
- [9] <https://www.consilium.europa.eu/media/56570/2022-05-30-31-euco-conclusions-bg.pdf>
- [10] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/bg/pdf>
- [11] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/bg/pdf>