



Bruksela, dnia 12.9.2018 r.
COM(2018) 647 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY EUROPEJSKIEJ, PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY**

**Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej: usprawnienie procesu podejmowania
decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE**

1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich 60 lat działania podejmowane na rzecz integracji europejskiej kształtowały wspólny los obywateli Unii. Pytanie, na które musi odpowiedzieć Europa, jest proste: czy Europejczycy będą sami decydować o swoim wspólnym losie, czy zrobią to za nich inni? Czy Unia Europejska chce być filarem nowego wielobiegunowego światowego porządku, czy może pogodzi się z rolą pionka w grze?

Wyzwania, przed którymi stoi dziś Europa, nie znikną. Ogólnoświatowa konkurencja będzie się zaostrzać. Tempo zmian technologicznych będzie wzrastać. Niestabilność geopolityczna się pogłębi. Dadzą o sobie znać skutki zmiany klimatu. Tendencje demograficzne wskazują, że migracja do UE będzie nadal trwać.

W deklaracji rzymskiej z 2017 r.¹, przyjętej z okazji 60. rocznicy podpisania traktatu rzymskiego, uznano, że silniejsza Unia Europejska to konieczność. Przywódcy państw podkreślili w szczególności, że UE powinna stać się silniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej. Unia musi mieć większy wpływ na kształtowanie polityki globalnej i musi być lepiej przygotowana do przyjmowania na siebie zobowiązań międzynarodowych. Unia Europejska musi zwiększać swoją zdolność do „wiarygodnego działania na arenie światowej” („Weltpolitikfähigkeit”)². Niniejszy komunikat stanowi wkład w debatę przywódców, która będzie kontynuowana podczas ich spotkania w Sybinie w dniu 9 maja 2019 r.

W tak skomplikowanym, połączonym i pełnym wątpliwości współczesnym świecie³ UE musi chronić swoich obywateli, promować ich wartości i interesy, wspierać oparty na prawie porządek międzynarodowy i rozszerzać stabilność na swoje sąsiedztwo i poza nie. By UE mogła odgrywać kluczową rolę w rozwiązywaniu lokalnych i globalnych problemów, musi również być w stanie odpowiedzieć na oczekiwania państw trzecich, organizacji międzynarodowych i innych międzynarodowych podmiotów.

Żadne z państw członkowskich w pojedynkę nie sprosta tym wyzwaniom ani nie wykorzysta tych szans. Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą połączyć siły, by propagować wspólne interesy i wartości.

W orędziu o stanie Unii z 2018 r. przewodniczący Juncker wymienił szereg polityk, które należy w tym celu realizować. UE musi ściślej współpracować ze swoimi partnerami na całym świecie. Należy zacieśnić partnerstwo z Afryką, zwłaszcza przez uruchomienie sojuszu na rzecz zrównoważonych inwestycji i tworzenia miejsc pracy. UE musi być samodzielna. Musi na przykład wzmocnić międzynarodową rolę euro. Ponadto musi odpowiadać na światowe wydarzenia jednym, wyraźnym i silnym głosem.

¹ [Deklaracja rzymska](#) przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

² Termin stworzony przez przewodniczącego Junckera w jego [przemówieniu](#) wygłoszonym na 54. monachijskiej konferencji poświęconej kwestiom bezpieczeństwa.

³ [Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej](#) z czerwca 2017 r.

Aby osiągnąć te cele i stać się silniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej, UE musi zapewnić sobie niezbędne instrumenty, w szczególności dzięki skuteczniejszemu podejmowaniu decyzji.

W tym celu przewodniczący Juncker zaproponował w swoim orędziu o stanie Unii w 2017 r., by „państwa członkowskie rozważyły, jakie decyzje w obszarze polityki zagranicznej mogłyby być podejmowane w drodze głosowania większością kwalifikowaną, nie zaś jednomyślnie”⁴. Jest to możliwe bez zmieniania treści traktatów. W oświadczeniu z Mesebergu dotyczącym odnowienia obietnic Europy w sprawie bezpieczeństwa i dobrobytu z czerwca 2018 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Francji Emmanuel Macron odnieśli się do tej samej kwestii. W oświadczeniu tym wzywa się do „rozważenia nowych sposobów zwiększenia szybkości i skuteczności podejmowania decyzji UE w kwestii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” oraz do „zbadania możliwości głosowania większością w dziedzinie WPZiB w ramach szerszej debaty na temat głosowania większością głosów w przypadku różnych obszarów polityki UE”⁵.

Ta dyskusja toczy się już od dawna. W swojej historii UE wielokrotnie stopniowo zmieniała sposoby podejmowania decyzji z zasady jednomyślności na głosowanie większością kwalifikowaną. Wprowadzone po raz pierwszy przez Jednolity akt europejski⁶ głosowanie większością kwalifikowaną jest dziś standardową zasadą głosowania w unijnym procesie podejmowania decyzji, w tym w obszarach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Powód zastąpienia jednomyślności większością kwalifikowaną jest prosty, przekonujący i od zawsze ten sam. Państwa członkowskie dostrzegają, że gdy w określonym obszarze polityki w grę wchodzi pewien poziom ambicji, wówczas przychodzi moment, kiedy **zasada jednomyślności spowalnia postęp i w niektórych przypadkach uniemożliwia UE** dostosowanie się do zmieniającej się rzeczywistości. Pod tym względem każda zmiana w kierunku większości kwalifikowanej jest wielkim krokiem dla UE.

Głosowanie większością kwalifikowaną jest oparte na **kulturze kompromisu**, dzięki czemu otwiera większe pole dla dyskusji i pragmatycznych rozwiązań, które odzwierciedlają interesy wszystkich zaangażowanych stron. Dzięki elastycznemu, skutecznemu i szybkiemu podejmowaniu decyzji **Unia stała się punktem odniesienia dla całego świata i wyznacza standardy** w takich obszarach polityki jak ochrona środowiska, konsumentów, danych, jak również wolny i sprawiedliwy handel.

UE staje się coraz ważniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej i jest postrzegana przez wiele krajów na całym świecie jako lider w dziedzinie promowania uniwersalnych wartości. Unia nieustannie wspiera pokój i dobrobyt w swoim sąsiedztwie i poza nim: ułatwiając normalizację stosunków między Belgradem i Prisztiną, odpowiadając na naruszenie prawa międzynarodowego przez Federację Rosyjską na Krymie i we wschodniej Ukrainie, czy też inicjując i prowadząc negocjacje związane z irańskim programem jądrowym.

⁴ [Orędzie o stanie Unii w 2017 r.](#) przewodniczącego Junckera.

⁵ [Oświadczenie z Mesebergu](#) podpisane przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona oraz kanclerz Niemiec Angelę Merkel. Już w trakcie prac Konwentu Europejskiego różne państwa członkowskie uznały istotne znaczenie zmiany kierunku i wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną. Stanowisko takie wyrażały w szczególności Francja i Niemcy (Réf. Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union du 15 janvier 2003, faite à Paris et à Berlin; Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer).

⁶ Więcej informacji na ten temat: [Rozwój integracji europejskiej w kolejnych traktatach](#) w bazie streszczeń aktów prawnych UE EUR-lex.

Niemniej jednak szersze stosowanie głosowania większością kwalifikowaną byłoby korzystne dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W niniejszym komunikacie zawarto uzasadnienie potrzeby skuteczniejszego podejmowania decyzji w niektórych obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Bada się w nim wynikające z Traktatu o Unii Europejskiej możliwości zapewnienia takiego skuteczniejszego podejmowania decyzji, a także wskazuje **konkretne i osiągalne obszary, w których Rada mogłaby działać według zasady kwalifikowanej większości**, zamiast trwać przy zasadzie jednomyślności. Specyfika polityki zagranicznej znajduje swoje odzwierciedlenie w zapisach traktatów. Odpowiednio przystosowane środki ochronne istnieją i nadal będą obowiązywać. Na późniejszym etapie Komisja mogłaby zbadać, w jaki sposób zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną może przyczynić się do dalszego zacieśniania stosunków między Unią a państwami trzecimi.

2. Argumenty za szerszym stosowaniem głosowania większością kwalifikowaną w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

W obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa większość unijnych decyzji podejmowana jest jednomyślnie. Z reguły nie przeszkadzało to Unii w **podejmowaniu działań i zajmowaniu zdecydowanych stanowisk** w sprawach polityki zagranicznej. Jednak taki sposób podejmowania decyzji w coraz większym stopniu wpływa na **prędkość i sprawność** działania UE na arenie światowej. Czas w polityce międzynarodowej jest kwestią o kluczowym znaczeniu, a wiarygodność podmiotu międzynarodowego zależy całkowicie od jego zdolności do reagowania na międzynarodowe kryzysy i wydarzenia w sposób szybki i spójny. Również siła, skuteczność i wpływ globalnego podmiotu zależą od jego zdolności do działania w sposób konsekwentny i skuteczny na arenie międzynarodowej i światowych forach.

Od czasu podpisania traktatu z Maastricht w 1992 r., w którym państwa członkowskie po raz pierwszy upoważniły Unię do działania w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dokonał się istotny postęp dzięki znacznemu rozwojowi wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Niemniej jednak wciąż zdarzają się sytuacje, w których UE nie jest w stanie wypracować wspólnego stanowiska, nie jest to stanowisko wystarczająco mocne lub nie zostaje wypracowane wystarczająco szybko (zob. sekcja 3).

Te przypadki pociągają za sobą poważne polityczne koszty dla Unii i jej państw członkowskich: unijne instytucje nie mogą działać w sposób zdecydowany, państwa członkowskie aktywniej działające na arenie międzynarodowej ograniczają swoją rolę do reprezentowania wyłącznie własnych stanowisk zamiast połączonego interesu wszystkich 28 członków Unii, a państwa członkowskie nieuczestniczące w negocjacjach nie mają możliwości bezpośredniego wpływu na omawiane kwestie.

Fakt, że takie sytuacje wciąż się zdarzają, pokazuje, że zasada jednomyślności uniemożliwia Unii pełne wykorzystanie swojego potencjału w dziedzinie polityki zagranicznej. W perspektywie do 2025 r. pokonanie tych ograniczeń, z uwagi na możliwe rozszerzenie UE,

będzie konieczne. Zanim Unia się powiększy, musi sama w sobie być silniejsza i stabilniejsza⁷.

Dlatego też w przyszłości pewne decyzje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa **powinny być podejmowane większością kwalifikowaną głosów**. Głosowanie większością kwalifikowaną prowadziłyby do pewniejszych, bardziej skutecznych i wiarygodnych działań Unii na arenie międzynarodowej, ponieważ ułatwiłyby:

- działanie na arenie światowej w oparciu o **zdecydowane i konsekwentne stanowiska**;
- **szybkie i skuteczne** reagowanie na palące problemy polityki zagranicznej, zarówno w przypadku konieczności wypracowania nowego stanowiska, jak i w procesie wdrażania ustalonej strategii;
- wzmocnienie **odporności UE** dzięki ochronie **państw członkowskich** przed ukierunkowaną presją ze strony państw trzecich usiłujących wprowadzić podziały w UE.

Podsumowując, głosowanie większością kwalifikowaną pomogłoby Unii zwiększyć swoje znaczenie poprzez wspólne działanie jako całość będąca czymś więcej niż prostą sumą części składowych. Doświadczenia płynące z innych obszarów polityki, w których głosuje się według zasady większości kwalifikowanej, pokazują, że głosowanie większością kwalifikowaną sprzyja przyjmowaniu wspólnych rozwiązań. Praktyka pokazuje, że tam, gdzie obowiązuje zasada większości kwalifikowanej, w większości przypadków decyzje podejmowane są w drodze konsensusu. Perspektywa głosowania, o którego wyniku decyduje większość kwalifikowana, stanowi potężny katalizator zaangażowania wszystkich podmiotów w wypracowywanie kompromisów, **rozwiązań dopuszczalnych dla wszystkich** dzięki tworzeniu skutecznego konsensusu **oraz osiągnięcia jedności**. Poszukiwanie porozumienia oznacza większy udział w podejmowaniu decyzji, które powinny być wdrażane w „duchu lojalności i wzajemnej solidarności”⁸.

Ponadto w odpowiedzi na specyfikę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w celu ochrony najważniejszych interesów i prerogatyw państw członkowskich traktat przewiduje **istotne środki ochronne** w razie stanowienia większością kwalifikowaną (zob. sekcja 4).

Biorąc pod uwagę panującą w UE kulturę kompromisu oraz wspomniane środki ochronne, głosowanie większością kwalifikowaną mogłoby działać we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa tak dobrze, jak ma to miejsce w innych obszarach polityki unijnej.

Przykład polityki handlowej

Polityka handlowa jest obszarem, w którym obowiązuje zasada większości kwalifikowanej⁹. Jest to jedna z polityk UE, w ramach której do podejmowania decyzji często wzywana jest Rada. Jednak pomimo istnienia rozbieżnych krajowych interesów gospodarczych, do dziś Rada rzadko zarządzała formalne głosowanie. Państwa członkowskie zawsze wołały

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”, COM (2018) 65 final.

⁸ Art. 24 ust. 3 TUE.

⁹ Z bardzo nielicznymi, warunkowymi wyjątkami przewidzianymi w art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE.

podejmować decyzje **w drodze konsensusu**. Najważniejszy jest bowiem wspólny interes Unii, będący czymś więcej niż tylko sumą interesów poszczególnych państw członkowskich. Właśnie dlatego Unii udaje się w pełni wykorzystać swój potencjał w dziedzinie światowego handlu.

Szersze stosowanie głosowania większością kwalifikowaną samo w sobie nie rozwiąże wszystkich problemów w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Pozostają inne wyzwania, takie jak wspieranie zbliżania interesów państw członkowskich czy tworzenie kultury wspólnej polityki zagranicznej. Są to podstawowe cele globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, przyjętej z zadowoleniem przez wszystkie państwa członkowskie. Z czasem jednak wypracowywanie stanowisk UE za pomocą pragmatycznego procesu, do którego zachęca głosowanie większością kwalifikowaną, może również pomóc w stopniowym rozwijaniu poczucia wspólnych celów i interesów państw członkowskich. Ponadto wyzwaniem stanowi zapewnienie skutecznego wdrożenia i obrony przez państwa członkowskie stanowisk uzgodnionych w Radzie w dwustronnych stosunkach państw członkowskich z państwami trzecimi. Cele państw członkowskich dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinny znajdować odzwierciedlenie w możliwościach budżetowych Unii przewidzianych w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

3. Przypadki, w których zasada jednomyślności osłabia wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE

W ostatnich latach podjęto wiele ważnych decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dodatkowo Unia wykorzystuje inne instrumenty polityki zewnętrznej do propagowania swoich wartości na świecie, polegając na zasadzie głosowania większością kwalifikowaną.

Przykłady aktów prawnych Unii stanowionych większością kwalifikowaną, które propagują wartości unijne w stosunkach zewnętrznych

- Preferencje handlowe przyznawane są państwom trzecim **w ramach ogólnego systemu preferencji**. W przypadku państw, w których nie przestrzega się podstawowych praw człowieka, preferencje te mogą zostać zawieszane, co niesie ze sobą istotne skutki gospodarcze. W następstwie przypadków poważnego naruszenia praw człowieka UE zawiesiła lub wycofała w ramach tego systemu preferencje handlowe dla Mjanmy, Białorusi i Sri Lanki.
- Ramy prawne UE, dotyczące zarówno **kontroli wywozu narzędzi wykorzystywanych do tortur i wykonywania egzekucji, jak i produktów podwójnego zastosowania**, przyjmuje się większością kwalifikowaną.

Zdarzały się sytuacje, w których z powodu zasady jednomyślności europejskie decyzje w istotnych sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w szczególności praw człowieka, sankcji unijnych i regionów o kluczowym znaczeniu dla Unii, były blokowane, podejmowane zbyt wolno lub osłabiane. **Przypadki te ukazują potrzebę zwiększenia skuteczności Unii w obszarze polityki zagranicznej.**

Przypadki, w których zasada jednomyślności uniemożliwiła, znacznie opóźniła lub negatywnie wpłynęła na podjęcie decyzji w zakresie wspólnej polityki zagranicznej

i bezpieczeństwa

Prawa człowieka

Jednym z głównych celów Unii jest propagowanie praw człowieka. W poprzednich latach zdarzały się sytuacje, w których państwo członkowskie lub kilka państw członkowskich opóźniło, zablokowało lub osłabiło stanowisko Unii z powodów niezwiązanych z prawami człowieka. Sytuacje te miały miejsce zarówno w ramach dwustronnych stosunków Unii z państwami trzecimi, jak i w ramach organizacji międzynarodowych. Każdy taki przypadek osłabił zdolność Unii do propagowania poszanowania praw człowieka w wymiarze międzynarodowym, negatywnie wpłynął na jej wiarygodność oraz uniemożliwił jej osiągnięcie zamierzonych celów.

- Rada Praw Człowieka ONZ w Genewie jest głównym światowym forum, na którym omawia się prawa człowieka. Na jej program składa się 10 punktów. Najistotniejsze kwestie dotyczące praw człowieka w poszczególnych krajach omawiane są w ramach punktu 4.

W czerwcu 2017 r. UE **po raz pierwszy** nie była w stanie przedstawić oświadczenia w sprawie punktu 4 podczas obrad Rady Praw Człowieka. Był to rezultat sprzeciwu niewielkiej liczby państw członkowskich, które nie miały zastrzeżeń co do samej treści przeprowadzonych ocen. Państwa te sprzeciwiły się wyraźnym odniesieniom do dwóch państw trzecich, do których wszystkie pozostałe państwa członkowskie chciały nawiązać w związku z ich praktykami w dziedzinie praw człowieka. Impasu nie udało się przełamać, co doprowadziło do wyciszenia głosu Unii.

- We wrześniu 2017 r. jedno z państw członkowskich znacząco opóźniło przyjęcie strategicznego planu prac UE dotyczącego Rady Praw Człowieka oraz oświadczenia UE w sprawie punktu 4 z powodu konkretnego problemu związanego z państwem trzecim. W październiku to samo państwo członkowskie zablokowało projekt oświadczenia UE, które miało zostać przedstawione w ramach posiedzenia Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. Ostatecznie zmusiło to wszystkie pozostałe państwa członkowskie do zaakceptowania odniesienia do konkretnej sprawy uznanego powszechnie za nieproporcjonalne tak pod względem treści, jak i objętości w porównaniu do wszystkich innych odniesień w oświadczeniu.
- W lutym 2018 r. zgłoszenie przez niewielką liczbę państw członkowskich kilku odrębnych zastrzeżeń poważnie opóźniło przyjęcie oraz ostatecznie wymusiło zaakceptowanie przez pozostałe państwa złagodzenia rocznych priorytetów w zakresie praw człowieka, które miały być przez Unię promowane na forach Organizacji Narodów Zjednoczonych.
- Podobne trudności występowały również w dziedzinie stosunków dwustronnych UE z państwami trzecimi. W kontekście nowego prawa poważnie ograniczającego przestrzeń działania organizacji pozarządowych w Egipcie niewielka liczba państw członkowskich blokowała, a ostatecznie opowiedziała się przeciwko staraniom pozostałych państw członkowskich, by projekt priorytetów partnerstwa UE z Egiptem w dziedzinie poszanowania praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego zawierał jasne sformułowanie tych priorytetów. W rezultacie dwustronne stosunki z Egiptem nie mogły zostać wznowione na czas i na początku 2017 r. nie istniały.

Inne stanowiska UE w ramach polityki zagranicznej

- W lipcu 2016 r. UE **nie była w stanie szybko wesprzeć** wyroku działającego na podstawie Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza trybunału arbitrażowego w sprawie Morza Południowochińskiego ze względu na sprzeciw kilku państw członkowskich, który nie odnosił się do samego wyroku. Po kilku dniach intensywnej negocjacji udało się w końcu ustalić wspólne stanowisko. Jednak **choć Unia mogła wzywać poniewczasie do poszanowania prawa międzynarodowego, nie mogła wzywać do wykonania orzeczenia**. Było to szczególnie problematyczne w kontekście odbywających się równolegle szczytu UE-Chiny oraz dialogu Azja-Europa (dialog ASEM).
- W grudniu 2017 r. i maju 2018 r. wymóg jednomyślności we wszystkich aspektach wszechstronnych projektów **uniemożliwił UE wydanie zgodnych oświadczeń** w sprawie rozwoju sytuacji dotyczącej Jerozolimy pomimo panującej zgody państw członkowskich co do prezentowanego od dawna i ugruntowanego stanowiska względem statusu Jerozolimy zgodnie z prawem międzynarodowym.

W obu tych przypadkach Unia nie była w stanie zareagować szybko i w sposób zdecydowany na zmianę na arenie międzynarodowej, wobec której miała jasne i ugruntowane stanowisko.

Sankcje UE

- W lutym 2017 r. jedno z państw członkowskich **blokowało przedłużenie embarga na broń wobec Białorusi** tak długo, aż pozostałe państwa członkowskie wyraziły zgodę na zwolnienie z embarga pewnej kategorii broni strzeleckiej, aby uniknąć jego całkowitego wygaśnięcia. Rok później to samo państwo członkowskie uzależniło przedłużenie embarga od rozszerzenia zwolnienia na dodatkową kategorię broni, który to warunek pozostałe państwa członkowskie ponownie zaakceptowały z tego samego powodu.
- Latem 2017 r. jedno z państw **członkowskich blokowało przyjęcie ukierunkowanych środków ograniczających przeciwko Wenezueli** w odpowiedzi na wewnętrzne wydarzenia polityczne, które – zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami Unii – doprowadziłyby do przyjęcia takich środków, gdyby do nich doszło. Ostatecznie środki te zostały przyjęte dopiero w listopadzie 2017 r. po znacznym pogorszeniu się sytuacji w Wenezueli.

Przykłady te ponownie pokazują, że głosowanie w Radzie zgodnie z zasadą jednomyślności obniża zdolność Unii Europejskiej do szybkiego i zdecydowanego reagowania na wydarzenia międzynarodowe. Podczas gdy systemy sankcji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ustanawia się na zasadzie jednomyślności, europejski system sankcji odwetowych, zwany też statusem blokującym¹⁰, przyjmuje się większością kwalifikowaną, dzięki czemu może on być sprawnie aktualizowany w odpowiedzi na wydarzenia

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. zabezpieczające przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi. Dz.U. L 309 z 29.11.1996, s. 1–6.

międzynarodowe.

Misje cywilne w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

- W 2018 r. **rozszerzenie działań w ramach misji dotyczącej budowania zdolności w regionie Sahelu było blokowane** przez jedno z państw członkowskich, dopóki inne państwo członkowskie nie wycofało swoich zastrzeżeń dotyczących odrębnej misji w Iraku. Niestety nie był to pierwszy przypadek, kiedy jedno z państw członkowskich sprzeciwiło się konkretnemu projektowi w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony lub opóźniło prace nad nim z powodu analogicznego działania innego państwa członkowskiego w innej sprawie. Takie sytuacje wprawdzie nigdy ostatecznie nie powstrzymały UE przed podjęciem kroków, jednak w pewnych przypadkach opóźniały przyjęcie koniecznych decyzji.

Spowodowane zasadą jednomyślności opóźnienia w podejmowaniu decyzji wykraczają poza sferę decyzji o ustanawianiu i uruchamianiu cywilnych misji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, i obejmują również praktyczne aspekty wdrożenia, takie jak zatwierdzanie obowiązkowych sprawozdań półrocznych, które każda misja cywilna w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony regularnie przedkłada Radzie.

Te i podobne sytuacje nie były spowodowane niemożliwymi do przewyciężenia różnicami w długoterminowych interesach, lecz prawem do weta, które pozwala państwom członkowskim na blokowanie procesu decyzyjnego z powodów nie zawsze związanych z istotą danej sprawy oraz wpływa niekorzystnie na ich wolę poszukiwania konstruktywnego kompromisu.

Należy podkreślić, że dzięki ciężkiej pracy wszystkich zainteresowanych stron w większości wyżej wymienionych przypadków często udawało się ostatecznie wypracować rozwiązanie. Jednak rozwiązania te miały swoją cenę. Przedłużające się przez użycie weta dyskusje często **prowadziły do powstania podziałów** i osłabiały wpływ i spójność UE.

4. Istniejące ramy decyzyjne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

W Traktacie o Unii Europejskiej określono ogólną zasadę, według której decyzje w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rada przyjmuje, stanowiąc **jednomyślnie** (art. 24 ust. 1 i art. 31 ust. 1 traktatu)¹¹. Zasada ta obowiązuje od czasu podpisania traktatu z Maastricht. Jednocześnie **zasada większości kwalifikowanej istnieje i jest już stosowana w pewnych przypadkach** w kwestiach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa.

4.1. Chociaż jednomyślność jest ogólną zasadą przy podejmowaniu decyzji w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa...

Zasada jednomyślności w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stanowi kontrast względem innych obszarów działań zewnętrznych Unii (takich jak unijne polityki

¹¹ Inne obszary, w których decyzje podejmuje się zgodnie z zasadą jednomyślności, to opodatkowanie, zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna, przystąpienie nowych państw do UE oraz współpraca operacyjna policji.

dotyczące rozwoju, współpracy międzynarodowej lub handlu), w przypadku których ogólną zasadą jest podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną¹².

W odpowiedzi na trudności, jakie może pociągać za sobą zasada jednomyślności, Traktat o Unii Europejskiej przewiduje zasadę mającą na celu usprawnienie jednomyślnego przyjmowania decyzji, zapewniając pewien margines elastyczności, który ma zwiększać skuteczność procesu decyzyjnego.

Tzw. „**konstruktywne wstrzymanie się od głosu**” (art. 31 ust. 1 akapit drugi TUE) przewiduje przysługujące państwu członkowskiemu prawo do wstrzymania się od jednomyślnego głosowania w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz do złożenia jednocześnie formalnego oświadczenia w tym zakresie. W takim przypadku państwo członkowskie nie jest zobowiązane do wykonania decyzji. Jednak w duchu solidarności to państwo członkowskie zobowiązane jest do powstrzymania się od działań, które utrudniłyby unijne wysiłki mające na celu wdrożenie takiej decyzji.

Jak dotąd państwo członkowskie zastosowało konstruktywne wstrzymanie się od głosu tylko raz, gdy w 2008 r.¹³ UE zdecydowała o uruchomieniu w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony misji cywilnej w Kosowie*.

Przypomnienie – procedury głosowania w Radzie

Większość zwykła (art. 238 TFUE): za większość zwykłą uważa się 15 z 28 państw członkowskich.

Większość kwalifikowana (art. 16 TUE oraz art. 238 ust. 3 TFUE): za większość kwalifikowaną po 2014 r. uważa się sytuację, gdy 55 % państw członkowskich głosuje „za”, co w praktyce oznacza 16 z 28 państw, i gdy państwa głosujące „za” stanowią co najmniej 65 % populacji całej UE. Wstrzymanie się od głosu liczone jest jako głos „przeciw”.

Jednomyślność (art. 238 ust. 4 TFUE): wszystkie państwa członkowskie muszą być zgodne przed podjęciem decyzji. Wstrzymanie się od głosu nie stanowi przeszkody w przyjęciu decyzji podjętych przez Radę zgodnie z zasadą jednomyślności.

4.2. ... głosowanie większością kwalifikowaną jest przewidziane i ma już zastosowanie w pewnych przypadkach w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa...

Już w 1990 r. Rada Europejska oświadczyła, że powinno się rozważyć możliwość głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do wdrożenia ustalonych wcześniej elementów

¹² Podczas gdy inne obszary zewnętrznych działań UE podlegają postanowieniom Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa regulowana jest postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej.

¹³ Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. (Dz.U. L 42 z 16.2.2008, s. 92–98).

*Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244(1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁴. Mając ten cel na uwadze, państwa członkowskie zgodziły się w drodze kolejnych poprawek do traktatu na stopniowe przechodzenie do systemu podejmowania decyzji przez głosowanie większością kwalifikowaną. Art. 31 ust. 2 TUE **ma ogromny potencjał, który jak dotąd pozostaje niewykorzystany**.

Art. 31 ust. 2 TUE przewiduje stanowienie przez Radę większością kwalifikowaną w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa w następujących przypadkach¹⁵:

Przypadki, w których art. 31 ust. 2 TUE **umożliwia** głosowanie większością kwalifikowaną

- „[przyjmując decyzję określającą] działanie lub stanowisko Unii, na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii, o której mowa w art. 22 ust. 1 [TUE]”.

Powyższe postanowienie daje Radzie Europejskiej możliwość przyjęcia jednomyślnej decyzji określającej strategiczne interesy i cele Unii w jednym lub w wielu obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Kiedy Rada Europejska określi już strategiczne cele i zasady planowanych działań lub stanowisk, Rada przyjmowałaby wówczas większością kwalifikowaną wszystkie decyzje wdrażające strategiczne decyzje Rady Europejskiej.

- „[przyjmując decyzję określającą] działanie lub stanowisko Unii, zgodnie z propozycją wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która została przedłożona w wyniku specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską z jej własnej inicjatywy lub z inicjatywy wysokiego przedstawiciela”.

Postanowienie to pozwala Radzie Europejskiej (z własnej inicjatywy lub na wniosek wysokiego przedstawiciela) jednomyślnie zwrócić się do wysokiego przedstawiciela o przedłożenie Radzie wniosku w sprawie decyzji określającej działanie lub stanowisko Unii. W takich przypadkach Rada podejmowałaby decyzję większością kwalifikowaną. Ewentualna treść takiego wniosku Rady Europejskiej nie jest określona w traktatach i dlatego mogłaby obejmować wszystkie obszary wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Przypadki, w których art. 31 ust. 2 TUE **wymaga** głosowania większością kwalifikowaną

- „[wykonanie] decyzji określającej działanie lub stanowisko Unii”.

Dotyczy to sytuacji po jednomyślnym przyjęciu przez Radę wstępnego działania lub stanowiska, w której wszystkie dalsze decyzje wykonawcze podejmowane są

¹⁴ Zob. konkluzje Rady w ramach przygotowywania konferencji międzyrządowej poprzedzającej podpisanie traktatu z Maastricht http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october - rome_eng .pdf

¹⁵ Inne artykuły, które uwzględniają stanowienie większością kwalifikowaną na mocy Traktatu o Unii Europejskiej: art. 41 ust. 3 TUE, art. 45 ust. 2 TUE i art. 46 ust. 2 TUE. W ostatnim czasie na podstawie art. 46 ust. 2 TUE znacząca większość państw członkowskich zdecydowała o podjęciu kolejnych kroków w ramach europejskiej współpracy w dziedzinie obronności przez przyjęcie większością kwalifikowaną decyzji o utworzeniu stałej współpracy strukturalnej w sprawach bezpieczeństwa i obrony. Ustanowienie współpracy tego rodzaju zwiększy możliwości UE jako międzynarodowego partnera w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zmaksymalizuje efektywność wydatków państw członkowskich na obronę.

większością kwalifikowaną.

- „[mianowanie] specjalnego przedstawiciela [(na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii / wiceprzewodniczącego)] zgodnie z artykułem 33 [TUE]”

Specjalni przedstawiciele posiadają mandat w zakresie poszczególnych kwestii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Większość kwalifikowana dobrze sprawdza się w praktyce, prowadząc do podejmowania szybkich decyzji nawet bez konieczności zarządzania formalnego głosowania. Podobnie jak w innych obszarach, w których obowiązuje zasada podejmowania decyzji w oparciu o większość kwalifikowaną, o powoływaniu specjalnych przedstawicieli zawsze zdecydowano w drodze konsensusu.

W Traktacie o Unii Europejskiej ustanowiono **dwie istotne środki ochronne**, które określają ramy stosowania zasady podejmowania decyzji w oparciu o większość kwalifikowaną w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa.

Środki ochronne w odniesieniu do stosowania większości kwalifikowanej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa

- W art. 31 ust. 2 TUE przewidziano „**hamulec bezpieczeństwa**”, który pozwala państwu członkowskiemu na **zgłoszenie sprzeciwu wobec podejmowanej w oparciu o większość kwalifikowaną decyzji z „istotnych względów polityki krajowej”**; w takim przypadku głosowanie nie dochodzi do skutku. W razie niepowodzenia konsultacji między wysokim przedstawicielem a danym państwem członkowskim Rada Unii Europejskiej może w oparciu o zasadę większości kwalifikowanej wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej, by ta wydała decyzję **zgodnie z zasadą jednomyślności**.
- W art. 31 ust. 4 TUE **wyłączono decyzje mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne** z zakresu art. 31 ust. 2 TUE, zapewniając w ten sposób brak możliwości stanowienia w takich kwestiach w oparciu o większość kwalifikowaną.

4.3. ...a zakres stosowania zasady większości kwalifikowanej w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa mógłby zostać jeszcze rozszerzony

W traktacie lizbońskim wprowadzono **możliwość rozszerzenia zakresu stanowienia w oparciu o większość kwalifikowaną**. W oparciu o tzw. „**klauzulę pomostową**”, o której mowa w **art. 31 ust. 3 TUE**, Rada Europejska może, działając zgodnie z zasadą jednomyślności, upoważnić Radę do działania w oparciu o zasadę większości kwalifikowanej w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w przypadkach innych niż przewidziane w art. 31 ust. 2 TUE.

Państwa członkowskie przewidziały zatem, że aby Unia Europejska mogła stać się prawdziwie skutecznym i efektywnym podmiotem w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stosowne może się okazać stanowienie przez Radę większością kwalifikowaną w przypadkach innych niż wymienione w art. 31 ust. 2 TUE.

Oba środki ochronne opisane w sekcji 4.2 będą nadal obowiązywać po zastosowaniu klauzuli pomostowej, o której mowa w art. 31 ust. 3 TUE.

5. Konkretny propozycje dotyczące usprawnienia podejmowania decyzji w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w oparciu o większość kwalifikowaną

Z związku z powyższym Komisja zachęca państwa członkowskie do wykorzystania potencjału TUE w zakresie stanowienia większością kwalifikowaną w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Nie oznacza to, że Komisja proponuje stanowienie większością kwalifikowaną przez Radę we wszystkich obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nacisk należy położyć raczej na obszary, w których zastosowanie zasady większości kwalifikowanej przyniosłoby pozytywne zmiany.

Zapisy traktatu dotyczące „**konstruktywnego wstrzymania się od głosu**” na podstawie art. 31 ust. 1 TUE oraz stanowienia większością kwalifikowaną na podstawie art. 31 ust. 2 TUE mają wielki potencjał. Wykorzystanie tych narzędzi pozwoliłoby zaradzić niektórym z sytuacji opisanych w sekcji 3. Dlatego Komisja zachęca państwa członkowskie w Radzie **do pełnego wykorzystania tego potencjału w drodze stosowania traktatów zgodnie z ich literą i duchem.**

W tym kontekście użyteczne narzędzie służące do osiągnięcia zgody politycznej w kwestii stanowisk UE w konkretnych sprawach polityki zagranicznej stanowią konkluzje Rady. Rada powinna jednak wstrzymać się od ustalania stanowisk za porozumieniem¹⁶ w postępowaniach równoległych lub nieformalnych w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w innych powiązanych sprawach w sytuacjach, gdy możliwe jest zastosowanie narzędzi przewidzianych w traktacie. Umożliwi to wykorzystanie potencjału art. 31 ust. 1, art. 31 ust. 2 i art. 31 ust. 3 TUE.

Ponadto gdy sprawa nie dotyczy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, lecz zewnętrznych aspektów jednej z polityk regulowanych przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wówczas przy podejmowaniu decyzji powinno się stosować odpowiednie podstawy prawne, a nie zasadę jednomyślności. Należy w pełni wykorzystać potencjał szerokiej sieci delegatur Unii Europejskiej na całym świecie i w ramach organizacji międzynarodowych¹⁷.

Wykorzystywanie potencjału istniejących przepisów dotyczących stanowienia większością kwalifikowaną na podstawie art. 31 ust. 2 TUE

Rada stanowiła już większością kwalifikowaną w odniesieniu do aktualizacji wykazów podmiotów objętych unijnymi środkami ograniczającymi (osoby i jednostki, wobec których zastosowano zamrożenie aktywów lub zakaz podróżowania), przede wszystkim w celu dostosowania ich do zmian w międzynarodowych sankcjach przyjętych przez ONZ, oraz – od czasu do czasu – w odniesieniu do aktualizacji wykazów podmiotów objętych systemem autonomicznych sankcji Unii, gdy Rada Unii Europejskiej nie uznała samych tych zmian za wrażliwe¹⁸. Komisja sugeruje, by Rada **konsekwentnie podejmowała decyzje w oparciu o większość kwalifikowaną w sprawie zmian wykazów podmiotów objętych wszelkiego**

¹⁶ Podejmowanie decyzji za porozumieniem jest nieprzewidzianą w traktatach praktyką, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie wyrażają wyraźną zgodę bez możliwości wstrzymania się od głosu.

¹⁷ Art. 221 TFUE.

¹⁸ Zob. decyzja wykonawcza Rady (WPZiB) 2018/1086 z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii, Dz.U. L 194 z 31.7.2018, s. 150–151.

rodzaju sankcjami UE – w tym autonomicznymi sankcjami – zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 31 ust. 2 TUE (tiret trzecie).

Rada Europejska jest uprawniona do określania strategicznych interesów i celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, w tym w zakresie tematyki oraz stosunków z konkretnymi krajami lub regionami¹⁹. Komisja sugeruje, aby Rada Europejska przyjmowała decyzje określające przedmiotowe lub geograficzne strategie, priorytety lub wytyczne, ustalając zakres i warunki stanowienia przez Radę w oparciu o większość kwalifikowaną w celu ich wdrożenia zgodnie z art. 31 ust. 2 TUE (tiret pierwsze).

Chociaż wykorzystanie potencjału istniejących postanowień dotyczących podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, o których mowa w art. 31 ust. 2 TUE, przyczyniłoby się do znacznej poprawy sytuacji, nie zlikwidowałoby to jednak wielu stwierdzonych niedociągnięć. W celu ich usunięcia Komisja sugeruje również przeanalizowanie bardziej strukturalnych rozwiązań, **usprawniających podejmowanie decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy art. 31 ust. 3 TUE dzięki zastosowaniu „klauzuli pomostowej”**.

Komisja **określiła trzy** konkretne obszary, w których zastosowanie klauzuli pomostowej, o której mowa w art. 31 ust. 3 TUE, przyniosłoby natychmiastową korzyść.

5.1. Stanowiska UE w odniesieniu do praw człowieka na forach wielostronnych

Powszechność i niepodzielność praw człowieka jest jedną z zasad leżących u podstaw utworzenia, rozwoju i rozszerzania UE oraz wyznacza kierunki jej zewnętrznych działań²⁰. Jedność polityczna w kwestii praw człowieka ma kluczowe znaczenie dla utrzymania międzynarodowej wiarygodności i siły przekonywania UE na forach wielostronnych i poza nimi.

Gdy w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dyskutuje się na temat stanowisk UE w odniesieniu do praw człowieka zajmowanych na międzynarodowych forach, stanowiska te przyjmowane są obecnie za porozumieniem, zazwyczaj w formie konkluzji Rady. Przejście do systemu podejmowania decyzji w oparciu o większość kwalifikowaną umożliwi **skuteczniejsze i szybsze działanie UE**. Sytuacje takie jak ta z czerwca 2017 r., kiedy Unia nie była w stanie przedstawić oświadczenia w sprawie punktu 4 (sytuacje związane z prawami człowieka wymagające uwagi Rady) na posiedzeniu Rady Praw Człowieka ONZ, **nie byłyby już więcej możliwe**.

Dlatego Komisja sugeruje, aby **Rada Europejska jednogłośnie przyjęła decyzję na podstawie art. 31 ust. 3 TUE, zgodnie z którą stanowiska UE w odniesieniu do praw człowieka prezentowane na międzynarodowych forach byłyby przyjmowane w oparciu o większość kwalifikowaną w formie decyzji Rady**.

5.2. Przyjmowanie i zmiana systemów sankcji UE

Polityka UE w zakresie sankcji jest jednym z najsilniejszych instrumentów unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ponieważ wykorzystuje znaczącą siłę gospodarczą Unii do promowania jej celów zewnętrznych. Jedność działań ma kluczowe znaczenie dla utrzymania

¹⁹ Art. 22 ust. 1, art. 22 ust. 2 i art. 26 ust. 1 TUE.

²⁰ Zgodnie z art. 21 TUE.

równych warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz skuteczności wspólnych przepisów w ramach Schengen.

W ostatnich latach częstotliwość i intensywność stosowania przez Unię środków ograniczających wzrosły, co pokazuje gotowość Unii do reagowania i wpływania na wydarzenia, a także zapobiegania im przez wywieranie nacisku politycznego i presji gospodarczej. Podobnie jak w przypadku polityki handlowej, w ramach której decyzje podejmuje się w oparciu o większość kwalifikowaną, u podstaw wszelkich negocjacji w sprawie sankcji leży określenie poziomu ambicji politycznych oraz znalezienie równowagi między interesami gospodarczymi poszczególnych państw członkowskich. Zdolność UE do zdecydowanego działania na rzecz swoich interesów geopolitycznych, najczęściej w ramach międzynarodowej mobilizacji przeciwko poważnym naruszeniom prawa międzynarodowego, jest we wspólnym interesie wszystkich państw członkowskich.

Komisja sugeruje zatem, by **Rada Europejska jednogłośnie przyjęła decyzję na podstawie art. 31 ust. 3 TEU, zgodnie z którą decyzje ustanawiające system sankcji byłyby przyjmowane przez Radę w oparciu o większość kwalifikowaną**²¹.

5.3. Misje cywilne w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

Misje cywilne w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony odgrywają istotną rolę w zaangażowaniu UE w pokój i bezpieczeństwo na świecie. Do chwili obecnej Rada rozpoczęła misje cywilne i podejmowała decyzje o ich realizacji na podstawie zasady jednomyślności²².

W dynamicznym środowisku międzynarodowym UE musi być w stanie błyskawicznie wykorzystywać swoje narzędzia, by w sposób szybki i widoczny podejmować działania w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe i pokryzysowe w ramach bezpośredniego wsparcia na rzecz władz krajowych lub lokalnych społeczności. Jako że jednym z celów UE jest rozszerzanie stabilności na obszar sąsiedztwa, liczba misji cywilnych prawdopodobnie wzrośnie. Biorąc pod uwagę zmienność środowisk, w których zwyczajowo takie misje się odbywają, wymagają one skutecznego i sprawnego zarządzania.

Komisja sugeruje zatem, aby **Rada Europejska jednogłośnie przyjęła decyzję na podstawie art. 31 ust. 3 TUE, zgodnie z którą wszystkie decyzje dotyczące misji cywilnych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony byłyby przyjmowane przez Radę w oparciu o większość kwalifikowaną**.

W szczególności należy uwzględnić wszelkie misje dotyczące budowania zdolności w dziedzinie praworządności i reformy sektora bezpieczeństwa, ponieważ ich działanie jest zwykle sprzężone z innymi instrumentami UE regulowanymi decyzjami Rady podejmowanymi w oparciu o większość kwalifikowaną.

W każdym razie Rada Europejska mogłaby **zdecydować, by po jednogłośnym ustanowieniu danej misji cywilnej w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony wszystkie decyzje związane z jej wykonaniem były podejmowane przez Radę w oparciu o większość kwalifikowaną**²³.

²¹ Dodatkowo do możliwości opisanej wcześniej w sekcji 5, ramka pierwsza.

²² Na podstawie art. 42 ust. 4 TUE, art. 43 ust. 2 TUE oraz art. 28 TUE.

²³ W tym decyzje podejmowane przez organ delegowany.

6. Podsumowanie

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE została znacznie wzmocniona od czasu jej powstania. Jej osiągnięcia – choćby w regionie Bałkanów Zachodnich, związane z irańskim programem nuklearnym czy też ze wsparciem udzielonym Ukrainie – są bardzo znaczące. Partnerzy UE na świecie oczekują, że będzie ona stawać w obronie swoich wartości i wielostronnego porządku opartego na przepisach międzynarodowych.

Jednak wzrasta również świadomość faktu, że trudna sytuacja międzynarodowa, z którą musimy się mierzyć, wymaga zmiany podejścia do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. UE musi wzmocnić swoją pozycję na arenie międzynarodowej, by nadal móc kształtować naszą przyszłość, stać na straży wspólnej suwerenności i wywierać pozytywny wpływ na środowisko międzynarodowe.

Skuteczność podejmowania decyzji w niektórych obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można poprawić. Pomogłoby to Unii Europejskiej działać samodzielnie.

Dlatego Komisja opowiada się za spożytkowaniem potencjału Traktatu o Unii Europejskiej w drodze wykorzystania całej gamy możliwości, jakie stwarza on w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, szczególnie przez szersze stosowanie głosowania większością kwalifikowaną.

W celu przyczynienia się do budowania silniejszej, bardziej zjednoczonej i demokratyczniejszej Unii w perspektywie do 2025 r. Komisja Europejska zachęca przywódców do **poparcia propozycji zawartych w niniejszym komunikacie** podczas szczytu w dniu 9 maja 2019 r. w Sybinie. Rada powinna podejmować decyzje z zastosowaniem zasady większości kwalifikowanej w następujących trzech obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa:

- kwestie związane z prawami człowieka na forach wielostronnych;
- polityka sankcji;
- misje cywilne w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.