



Bruselj, 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU
IN SVETU**

**Močnejši svetovni akter: učinkovitejše odločanje na področju skupne zunanje in
varnostne politike EU**

1. Uvod

V zadnjih 60 letih je bila z ukrepi za evropsko povezovanje oblikovana skupna usoda državljanov Unije. Vprašanje, na katerega mora Evropa odgovoriti, je preprosto: ali bodo Evropejci odločali o svoji skupni usodi ali bodo o tej usodi odločali drugi. Želi Evropska unija postati steber nastajajočega večpolarnega svetovnega reda ali se bo sprijaznila z vlogo marionete.

Izzivi, s katerimi se danes spopada Evropa, ne bodo kar izginili. Svetovna konkurenca se bo okrepila. Tehnološke spremembe se bodo odvijale še hitreje. Geopolitična nestabilnost se bo povečevala. Vidni bodo učinki podnebnih sprememb. Demografska gibanja kažejo, da se bodo migracije v EU nadaljevale.

V Rimski izjavi iz leta 2017¹, sprejeti na 60. obletnico Rimske pogodbe, je navedeno, da je nujno treba okrepiti Evropsko unijo. Voditelji so zlasti poudarili, da bi morala EU postati močnejši svetovni akter. Izboljšati je treba njeno zmožnost oblikovanja svetovnih dogodkov in jo bolje pripraviti na prevzemanje mednarodnih odgovornosti. Evropska unija mora izboljšati svojo sposobnost „verodostojnega ukrepanja na svetovnem prizorišču“ (*Weltpolitikfähigkeit*)². To sporočilo je prispevek k razpravi med voditelji, ki bo potekala na srečanju v Sibiu 9. maja 2019.

EU mora v današnjem zapletenem, povezanem in tekmovalnem svetu³ zavarovati svoje državljane, uveljaviti svoje vrednote in interese, podpreti mednarodni red, ki temelji na pravilih, ter razširiti stabilnost v sosedstvo in drugam. Poleg tega mora biti sposobna izpolniti pričakovanja tretjih držav, mednarodnih organizacij in drugih mednarodnih akterjev, da bi si zagotovila ključno vlogo pri obravnavanju regionalnih in svetovnih izzivov.

Nobena država članica se ne more sama spoprijeti s temi izzivi ali izkoristiti teh priložnosti. EU in države članice morajo združiti moči pri uveljavljanju skupnih interesov in vrednot.

Predsednik Juncker je v govoru o stanju v Uniji iz leta 2018 navedel številne politike, ki jih je treba izvajati v ta namen. EU mora še vedno tesneje sodelovati s partnerji z vsega sveta. Okrepiti bi morala partnerstvo z Afriko, zlasti z vzpostavitvijo Zveze za trajnostne naložbe in delovna mesta. Biti mora sposobna stati na lastnih nogah. Okrepiti mora na primer mednarodno vlogo evra. Prav tako se mora EU na mednarodne dogodke odzvati enotno, jasno in odločno.

Da bi EU dosegla te cilje in postala močnejši svetovni akter, se mora opremiti s potrebnimi instrumenti, pri čemer mora zlasti povečati učinkovitost sprejemanja odločitev.

V ta namen je predsednik Juncker v govoru o stanju v Uniji iz leta 2017 predlagal, da se „prouči, katere zunanjepolitične odločitve bi se lahko namesto soglasno sprejemale s kvalificirano večino“⁴. To je mogoče doseči na podlagi veljavnih Pogodb. Nemška kanclerka Angela Merkel in francoski predsednik Emmanuel Macron sta v meseberški izjavi iz

¹ [Rimska izjava](#) voditeljev 27 držav članic, Evropskega sveta, Evropskega parlamenta in Evropske komisije.

² Pojem, ki ga je predsednik Juncker skoval v [govoru](#) na 54. varnostni konferenci v Münchnu.

³ [Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa. Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije](#), junij 2017.

⁴ Govor predsednika Junckerja [o stanju v Uniji 2017](#).

junija 2018 o obnovitvi obljub Evrope v zvezi z varnostjo in blaginjo obravnavala isto vprašanje. V izjavi sta pozvala k „proučitvi novih načinov pospešitve in povečanja učinkovitosti sprejemanja odločitev EU v okviru skupne zunanje in varnostne politike“ ter „proučitvi možnosti za uporabo glasovanja z večino na področju skupne zunanje in varnostne politike v okviru širše razprave o glasovanju z večino glede politik EU“⁵.

Razprava že dolgo traja. EU je v svoji zgodovini velikokrat postopoma prešla z odločanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino. Kvalificirana večina, prvič uvedena z Enotnim evropskim aktom⁶, je danes običajno pravilo glasovanja pri sprejemanju odločitev EU, tudi na področju pravosodja in notranjih zadev. Razlog za nadomestitev odločanja s soglasjem z glasovanjem s kvalificirano večino je preprost, utemeljen in vedno enak. Države članice so priznale, da kadar je na specifičnem področju politike potrebna določena raven ambicij, pride čas, ko **pravilo o odločanju s soglasjem upočasnjuje napredek in v nekaterih primerih EU preprečuje** prilagajanje spremembam. S tega vidika je bil vsak korak k glasovanju s kvalificirano večino velik napredek za EU.

Glasovanje s kvalificirano večino na podlagi **kulture sklepanja kompromisov** povečuje možnosti za razpravo in pragmatične rezultate, ki izražajo interese vseh. Prilagodljivo, učinkovito in hitro sprejemanje odločitev je torej **Uniji omogočilo, da je postala svetovni zgled in oblikovalka standardov** na področjih politike, kot so varstvo okolja in potrošnikov, varstvo podatkov ter prosta in pravična trgovina.

EU postaja vse pomembnejši svetovni akter, pri čemer veliko ljudi po svetu meni, da je vodilna na področju zagovarjanja univerzalnih vrednot. Unija je dosledno podpirala mir in blaginjo v svojem sosedstvu in drugod, na primer s spodbujanjem normalizacije odnosov med Beogradom in Prištino, odzivom na kršenje mednarodnega prava s strani Ruske federacije na Krimskem polotoku in v vzhodni Ukrajini ter z začetkom pogajanj in posredovanjem pri sklenitvi sporazuma v zvezi z iranskim jedrskim programom.

Kljub temu bi pogostejše glasovanje s kvalificirano večino koristilo skupni zunanji in varnostni politiki. V tem sporočilu so določeni razlogi za učinkovitejše sprejemanje odločitev na nekaterih področjih skupne zunanje in varnostne politike, obravnavane možnosti, ki so v zvezi s tem na voljo v Pogodbi o Evropski uniji, ter opredeljena **konkretna in dosegljiva področja, na katerih bi Svet lahko ukrepal na podlagi kvalificirane večine**, namesto da ohranja odločanje s soglasjem. Posebnosti zunanje politike so izražene v Pogodbah. Na voljo so prilagojeni zaščitni ukrepi, ki bi se uporabljali še naprej. Komisija bi pozneje lahko proučila možnost, kako bi se lahko na podlagi glasovanja s kvalificirano večino dodatno okrepili odnosi Unije s tretjimi državami.

2. Razlogi za pogostejše glasovanje s kvalificirano večino na področju skupne zunanje in varnostne politike

Večina odločitev EU na področju skupne zunanje in varnostne politike je sprejeta s soglasjem. Navadno to Uniji ne preprečuje **aktivnega delovanja in zavzemanja odločnih stališč** v zvezi z vprašanji zunanje politike. Vse bolj pa vpliva na **hitrost in zmožnost** EU za

⁵ [Meseberška izjava](#) francoskega predsednika Emmanuel Macrona in nemške kanclerke Angele Merkel. Na evropski konvenciji so različne države članice že priznale pomembnost spremembe usmeritve in uvedbe glasovanja s kvalificirano večino. To stališče sta zagovarjali zlasti Francija in Nemčija (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 Za več informacij glej [Evropsko združevanje prek sporazumov](#) iz povzetkov zakonodaje EU na EUR-lexu.

ukrepanje na svetovnem prizorišču. V mednarodni politiki je čas ključnega pomena, verodostojnost mednarodnega akterja pa je odvisna od njegove zmožnosti hitrega in usklajenega odzivanja na mednarodne krize in dogodke. Podobno so moč, učinkovitost in vpliv svetovnega akterja odvisni od njegove zmožnosti doslednega in učinkovitega ukrepanja na mednarodnem prizorišču in v okviru svetovnih forumov.

Od podpisa Maastrichtske pogodbe leta 1992, s katero so države članice prvič pooblastile Unijo za ukrepanje na področju vprašanj zunanje in varnostne politike, je bil na podlagi znatnega razvoja skupne zunanje in varnostne politike ter skupne varnostne in obrambne politike EU dosežen precejšen napredek. Kljub temu EU v nekaterih primerih še vedno ne more sprejeti skupnih stališč ali pa ta stališča niso dovolj trdna oziroma jih ne sprejme dovolj hitro (glej oddelek 3).

Za Unijo in države članice imajo ti primeri dejansko politično ceno: Institucije EU ne smejo odločno ukrepati, države članice, ki so bolj mednarodno dejavne, so omejene na izražanje svojih stališč in ne zastopajo vseh 28 držav članic, medtem ko države članice, ki ne sedijo za pogajalsko mizo, na sporno vprašanje ne morejo neposredno vplivati.

Dejstvo, da se taki primeri še vedno pojavljajo, dokazuje, da pravilo o odločanju s soglasjem Uniji preprečuje uresničevanje celotnega potenciala na področju zunanje politike. Glede na perspektivo do leta 2025 bo odpravljanje teh omejitev ključno za morebitno širitev EU. EU mora postati močnejša in se okrepiti, preden lahko nadaljuje širitev⁷.

Zato bi bilo treba nekatere odločitve na področju skupne zunanje in varnostne politike v prihodnje **sprejeti s kvalificirano večino**. Z uporabo kvalificirane večine bi Unija postala močnejši, učinkovitejši in bolj verodostojen mednarodni akter, saj bi ji to olajšalo:

- ukrepanje na svetovnem prizorišču na podlagi **trdnih in doslednih stališč**;
- **hitro in učinkovito** odzivanje na nujne izzive zunanje politike, kadar je treba opredeliti novo stališče in pri izvajanju dogovorjene strategije;
- okrepitev **odpornosti EU** tako, da bi **države članice** zaščitila pred ciljno usmerjenim pritiskom tretjih držav, ki poskušajo povzročiti razkol v EU.

Vse skupaj bi Uniji omogočilo, da izpolni svoj del obveznosti, tako da deluje usklajeno, pri čemer je več kot le vsota svojih delov. Izkušnje na drugih področjih politike, na katerih je kvalificirana večina pravilo, so pokazale, da kvalificirana večina spodbuja skupne rešitve. Praksa je pokazala, da so odločitve na področjih, na katerih se uporablja pravilo kvalificirane večine, v veliki večini primerov dejansko sprejete soglasno. Možnost glasovanja s kvalificirano večino je močan katalizator za spodbuditev vseh akterjev k iskanju kompromisov, **izida, sprejemljivega za vse**, na podlagi krepitve učinkovitega soglasja, **in za doseganje enotnosti**. Prizadevanja za dogovor pomenijo večjo odgovornost za sprejete odločitve, ki bi jih bilo treba izvajati „v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti“⁸.

⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Verodostojna širitvena perspektiva in okrepljeno sodelovanje EU z Zahodnim Balkanom“, COM(2018) 65 final.

⁸ Člen 24(3) PEU.

Poleg tega so v Pogodbi zaradi upoštevanja posebnosti skupne zunanje in varnostne politike ter da bi se zaščitili temeljni interesi in prerogative držav članic predvideni **pomembni zaščitni ukrepi** za primer uporabe glasovanja s kvalificirano večino (glej oddelek 4).

Glede na kulturo sklepanja kompromisov EU in ob upoštevanju navedenih zaščitnih ukrepov bi glasovanje s kvalificirano večino na področju skupne zunanje in varnostne politike delovalo ravno tako kot na drugih področjih politike EU.

Primer za trgovinsko politiko

Trgovinska politika je področje, na katerem se uporablja kvalificirana večina⁹. Je politika EU, v okviru katere je Svet pogosto pozvan k sprejetju odločitev. Vendar pa je Svet kljub različnim nacionalnim gospodarskim interesom do danes redko izvedel uradno glasovanje. Države članice so odločitve vedno raje sprejele **soglasno**. Prevladal je skupni interes Unije, ki je več kot le vsota interesov držav članic. In to je EU omogočilo, da je uresničila svoj potencial na področju svetovne trgovine.

Pogostejše glasovanje s kvalificirano večino samo po sebi ne bo rešilo vseh težav na področju skupne zunanje in varnostne politike. Še vedno je treba obravnavati druge izzive, na primer spodbujanje večjega zbliževanja interesov držav članic in pojav kulture skupne zunanje politike. To je temeljni cilj globalne strategije EU za zunanjo in varnostno politiko, s katerim so se strinjale vse države članice. Sčasoma lahko oblikovanje stališč EU na podlagi pragmatičnega procesa, ki ga spodbuja glasovanje s kvalificirano večino, prispeva tudi k postopnemu spodbujanju občutka skupnega cilja in interesov, za katere so si pripravljene prizadevati vse države članice. Poleg tega je izziv zagotoviti, da države članice v okviru dvostranskih odnosov s tretjimi državami učinkovito izvajajo in branijo stališča, dogovorjena na zasedanju Sveta. Ambicije držav članic glede skupne zunanje in varnostne politike bi bilo treba upoštevati tudi pri proračunski zmogljivosti Unije v naslednjem večletnem finančnem okviru.

3. Primeri, v katerih pravilo o odločanju s soglasjem slabi skupno zunanjo in varnostno politiko EU

V zadnjih letih je bilo na področju skupne zunanje in varnostne politike sprejetih veliko pomembnih odločitev. Poleg tega je Unija spodbujala svoje vrednote po vsem svetu na podlagi drugih instrumentov zunanje politike, ki temeljijo na glasovanju s kvalificirano večino.

⁹ Z zelo omejenimi in pogojnimi izjemami iz prvega pododstavka člena 218(8) PDEU.

Primeri aktov EU, ki spodbujajo njene vrednote v zunanjih odnosih in temeljijo na glasovanju s kvalificirano večino

- Trgovinski preferenciali so tretjim državam dodeljeni v okviru **splošnega sistema preferencialov**. Državam, ki ne spoštujejo temeljnih človekovih pravic, se ti preferenciali lahko začasno odvzamejo, kar pomeni pomembne gospodarske posledice. EU je trgovinske preferenciale v okviru tega sistema po resnih kršitvah človekovih pravic začasno odvzela ali ukinila Mjanmaru, Belorusiji in Šrilanki.
- Pravna okvira EU **za nadzor izvoza instrumentov, ki se uporabljajo pri mučenju in izvrševanju smrtne kazni, ter za blago z dvojno rabo** sta sprejeta s kvalificirano večino.

V nekaterih primerih so bile odločitve EU o pomembnih vprašanjih skupne zunanje in varnostne politike, zlasti o človekovih pravicah, sankcijah EU ali ključnih regijah v interesu EU, zaradi uporabe pravila odločanja s soglasjem blokirane, sprejete prepočasi ali oslabiljene. **Ti primeri dokazujejo potrebo po povečanju učinkovitosti Unije na področju zunanje politike.**

Primeri, v katerih je pravilo o soglasju preprečilo, za dlje časa odložilo ali negativno vplivalo na vsebino odločitev na področju skupne zunanje in varnostne politike

Človekove pravice

Eden od ključnih ciljev Unije je spodbujanje človekovih pravic. V zadnjih letih je država članica ali več držav članic v določenih primerih odložila, blokirala ali oslabila stališča Unije zaradi razlogov, ki niso bili povezani s človekovimi pravicami. Ti primeri so bili ugotovljeni v okviru dvostranskih odnosov Unije s tretjimi državami in znotraj mednarodnih organizacij. Vsi ti primeri so oslabili zmožnost Unije za spodbujanje spoštovanja človekovih pravic na mednarodni ravni, negativno so vplivali na njeno verodostojnost in ji preprečili doseganje ciljev.

- Svet Združenih narodov za človekove pravice v Ženevi je glavni svetovni forum za razprave o človekovih pravicah. Njegov program vključuje deset točk. Najpomembnejša vprašanja na področju človekovih pravic, ki se nanašajo na posamezno državo, so obravnavana v okviru točke 4.

Na zasedanju Sveta Združenih narodov za človekove pravice junija 2017 EU **prvič** ni mogla predložiti izjave v zvezi s točko 4. Razlog so bila nasprotovanja majhnega števila držav članic, ki niso dvomile o vsebini izvedene ocene. Države članice so nasprotovale izrecnemu sklicevanju na dve tretji državi, ki so ju vse ostale države članice želele navesti zaradi njunega položaja na področju človekovih pravic. Ker države članice niso sklenile kompromisa v zvezi s tem, EU ni mogla izraziti svojega stališča.

- Država članica je septembra 2017 za dlje časa odložila sprejetje strateškega delovnega načrta EU za Svet Združenih narodov za človekove pravice in izjave EU v zvezi s točko 4 zaradi določene težave s tretjo državo. Ista država članica je oktobra blokirala predložitev osnutka izjave EU Tretjem odboru Generalne skupščine ZN in nazadnje vse preostale države članice prisilila, da so sprejele, kar se je v primerjavi z vsemi drugimi sklicevanji v izjavi na splošno štelo za nesorazmerno sklicevanje na določen

primer, z vidika vsebine in tudi dolžine.

- Februarja 2018 so številna posamezna nasprotovanja majhnega števila držav članic povzročila precejšnje zamude in nazadnje vse preostale države članice prisilila, da sprejmejo zmanjšane letne prednostne naloge na področju človekovih pravic, ki jih bo EU predstavila na forumih Združenih narodov.
- Te težave so se pojavile tudi v dvostranskih odnosih EU s tretjimi državami. V okviru novega zakona, ki močno omejuje prostor nevladnih organizacij v Egiptu, je majhno število držav članic blokiralo in nazadnje odločno nasprotovalo želji vseh drugih držav članic, da se v osnutku prednostnih nalog partnerstva EU z Egiptom jasno izrazi spoštovanje človekovih pravic in civilne družbe. Zato ni bilo mogoče pravočasno obnoviti okvira dvostranskih odnosov z Egiptom, ki na začetku leta 2017 ni bil pripravljen.

Druge izjave EU na področju zunanje politike

- EU julija 2016 **ni mogla hitro podpreti** razsodbe razsodišča v okviru Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu o Južnokitajskem morju zaradi nasprotovanja majhnega števila držav članic, ki ni bilo povezano z zadevno razsodbo. Po več dneh intenzivnih pogajanj je bila izjava nazadnje dogovorjena. Vendar, **čeprav je EU lahko z zamudo pozvala k spoštovanju mednarodnega prava, ni mogla pozvati k izvajanju razsodbe.** To je bilo zlasti težavno z vidika srečanja na vrhu med EU in Kitajsko ter azijsko-evropskega srečanja na vrhu (ASEM), ki sta potekala hkrati.
- Decembra 2017 in maja 2018 je zahteva glede odločanja s soglasjem o vseh vidikih celovitih osnutkov **EU preprečila objavo enotnih izjav** o razvoju dogodkov v zvezi z Jeruzalemom, kljub stalnemu strinjanju držav članic glede dolgoletnega in dobro uveljavljenega stališča o statusu Jeruzalema v skladu z mednarodnim pravom.

Unija se v obeh primerih ni mogla pravočasno in odločno odzvati na mednarodni razvoj dogodkov, v zvezi s katerim je imela oblikovano jasno in uveljavljeno stališče.

Sankcije EU

- Februarja 2017 je država članica **blokirala obnovitev embarga na orožje za Belorusijo**, dokler niso vse druge države članice končno soglašale z izvzetjem določene kategorije osebnega orožja, da bi se izognile popolni odpravi embarga. Leto pozneje je ista država članica kot pogoj za obnovitev embarga zahtevala, da se izvzetje razširi na dodatno kategorijo orožja, kar so vse druge države članice spet sprejele iz enakih razlogov.
- Poleti 2017 je država članica **blokirala sprejetje ciljno usmerjenih omejevalnih ukrepov EU zoper Venezuelo**, pripravljenih kot odziv na notranji politični razvoj dogodkov, ki bodo po navedbah Unije v primeru uresničitve vodili do sprejetja zadevnih ukrepov. Ti omejevalni ukrepi so bili nazadnje sprejeti šele novembra 2017 po nadaljnjem znatnem poslabšanju razmer na terenu.

Tudi ti primeri dokazujejo, da odločanje Sveta s soglasjem ovira zmožnost Evropske unije za

hiter in odločen odziv na mednarodne dogodke. Medtem ko je odločitev o oblikovanju ureditve sankcij v okviru skupne zunanje in varnostne politike sprejeta soglasno, se za protisankcijsko ureditev EU, imenovano tudi zakonska prepoved¹⁰, uporablja glasovanje s kvalificirano večino, kar omogoča njeno hitro posodobitev v odziv na mednarodne dogodke.

Civilne misije skupne varnostne in obrambne politike

- Pred kratkim v letu 2018 je ena država članica **blokirala razširitev misije za krepitev zmogljivosti v Sahelu**, dokler ni druga država članica umaknila pridržkov v zvezi z ločeno misijo v Iraku. Žal to ni bil prvi primer, ko je država članica nasprotovala specifični zadevi v okviru skupne varnostne in obrambne politike ali ovirala napredovanje v zvezi z njo, ker je druga država članica enako ravnala v zvezi z drugo zadevo. Kljub tem situacijam je EU ves čas napredovala, vendar pa so bile v nekaterih primerih potrebne odločitve sprejete z zamudo.

Zamude pri sprejemanju odločitev **zaradi soglasja** presegajo odločitve o uvedbi in ustanovitvi civilnih misij skupne varnostne in obrambne politike ter vključujejo tudi vidike praktičnega izvajanja, kot je potrditev obveznih šestmesečnih poročil, ki jih mora Svetu redno predložiti vsaka civilna misija skupne varnostne in obrambne politike.

Te in druge podobne situacije niso bile posledica nepremostljivih razlik v dolgoročnih interesih, ampak možnosti veta, ki je državam članicam omogočila blokiranje postopka odločanja iz razlogov, ki niso bili vedno povezani z zadevnim vprašanjem, in jih je odvrčala od sprejetja konstruktivnega kompromisa.

Pomembno je opozoriti, da so bile v večini navedenih primerov na podlagi trdega dela vseh vpletenih strani pogosto dosežene rešitve. Vendar so imele te rešitve svojo ceno. Dolgotrajne razprave zaradi uporabe veta so pogosto **povzročile razdor** ter škodoval vplivu in povezanosti EU.

4. Obstoječi okvir odločanja v okviru skupne zunanje in varnostne politike

V Pogodbi o Evropski uniji je določeno splošno pravilo, da Svet odločitve na področju skupne zunanje in varnostne politike sprejme **soglasno** (člena 24(1) in 31(1) Pogodbe)¹¹. To pravilo se uporablja od podpisa Maastrichtske pogodbe. Hkrati obstaja **pravilo o kvalificirani večini, ki se že uporablja v nekaterih primerih** na področju skupne zunanje in varnostne politike.

4.1. Čeprav je odločanje s soglasjem splošno pravilo odločanja na področju skupne zunanje in varnostne politike ...

Pravilo o soglasju na področju skupne zunanje in varnostne politike je v nasprotju z drugimi področji zunanjega ukrepanja EU (kot so politike Unije o razvoju in mednarodnem

¹⁰ Uredba Sveta (ES) št. 2271/96 z dne 22. novembra 1996 o zaščiti pred učinki ekstrateritorialne uporabe zakonodaje, ki jo sprejme tretja država, in dejanji, ki na tej zakonodaji temeljijo ali iz nje izhajajo (UL L 309, 29.11.1996, str. 1–6).

¹¹ Druga področja, na katerih se odločitve sprejemajo soglasno, so obdavčitev, socialna varnost ali socialna zaščita, pristop novih držav k EU in operativno policijsko sodelovanje.

sodelovanju ali trgovini), na katerih se odločitve v skladu s splošnim pravilom sprejemajo s kvalificirano večino¹².

Zaradi težav, ki bi jih to pravilo lahko povzročilo, Pogodba o Evropski uniji vključuje pravilo, katerega cilj je olajšati soglasno odločanje, pri čemer določa stopnjo prožnosti, ki podpira okrepljeno učinkovitost glede odločanja.

Tako imenovana „**konstruktivna vzdržanost**“ (drugi odstavek člena 31(1) PEU) predvideva pravico države članice, da se v zvezi z vprašanji skupne zunanje in varnostne politike vzdrži glasovanja s soglasjem ter da to vzdržanost obrazloži s formalno izjavo. Državi članici ne bo treba izvesti odločitve. Vendar je v duhu solidarnosti zavezana, da se vzdrži dejanj, ki bi ovirala prizadevanja Unije za izvedbo zadevne odločitve.

Do zdaj je bila konstruktivna vzdržanost uporabljena le enkrat, ko se je EU leta 2008¹³ odločila, da bo vzpostavila civilno misijo skupne varnostne in obrambne politike za Kosovo*.

Opomnik – postopki glasovanja v Svetu

Navadna večina (člen 238 PDEU): Navadna večina pomeni 15 od 28 držav članic.

Kvalificirana večina (člen 16 PEU in člen 238(3) PDEU): Kvalificirana večina po letu 2014 je dosežena, če za predlog glasuje 55 % držav članic, kar v praksi pomeni 16 od 28 držav članic, in če države članice, ki so glasovale za predlog, predstavljajo vsaj 65 % celotnega prebivalstva EU. Vzdržan glas se šteje za glas proti.

Soglasje (člen 238(4) PDEU): Odločitev je sprejeta šele, ko z njo soglašajo vse države članice. Vzdržan glas ne prepreči sprejetja odločitev, ki jih Svet sprejme na podlagi odločanja s soglasjem.

4.2. ... je v nekaterih primerih na področju skupne zunanje in varnostne politike predvideno ter se že uporablja glasovanje s kvalificirano večino ...

Evropski svet je že leta 1990 razglasil, da bi bilo treba glasovanje s kvalificirano večino obravnavati v zvezi z izvajanjem predhodno dogovorjene skupne zunanje in varnostne politike¹⁴. Države članice so se ob upoštevanju tega cilja na podlagi zaporednih sprememb pogodbe dogovorile o postopnem prehodu na odločanje s kvalificirano večino. Člen 31(2) PEU ima velik potencial, ki do zdaj še ni bil izkoriščen.

¹² Za druga področja zunanjega ukrepanja EU se uporabljajo določbe iz Pogodbe o delovanju Evropske unije, za področje skupne zunanje in varnostne politike pa določbe iz Pogodbe o Evropski uniji.

¹³ Skupni ukrep Sveta 2008/124/SZVP z dne 4. februarja 2008, UL L 42, 16.2.2008, str. 92–98.

* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244 (1999) in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

¹⁴ Glej sklepe Sveta v okviru priprav medvladne konference pred sklenitvijo Maastrichtske pogodbe http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_rome_eng.pdf.

Člen 31(2) PEU določa, da Svet o vprašanjih skupne zunanje in varnostne politike odloča s kvalificirano večino v naslednjih primerih¹⁵:

Člen 31(2) PEU **omogoča** uporabo glasovanja s kvalificirano večino v primeru:

- „ukrepov ali stališč Unije na podlagi sklepa Evropskega sveta o strateških interesih in ciljih Unije iz člena 22(1)“.

Ta določba zagotavlja Evropskemu svetu možnost, da soglasno sprejme sklep, v katerem določi strateške interese in cilje EU na enem ali več specifičnih področjih skupne zunanje in varnostne politike. Evropski svet po določitvi strateških ciljev in načel predvidenega ukrepa ali stališča sprejme na podlagi kvalificirane večine vse odločitve o izvajanju svojih strateških sklepov.

- „ukrepov ali stališč Unije na predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki ga je predložil na posebno zahtevo, ki mu jo je Evropski svet dal na lastno pobudo ali pobudo visokega predstavnika“.

Ta določba Evropskemu svetu omogoča, da (na lastno pobudo ali na predlog visokega predstavnika) od visokega predstavnika soglasno zahteva, naj Svetu predloži predlog sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije. V teh primerih bi Svet odločil s kvalificirano večino. Možna vsebina te zahteve Evropskega sveta v Pogodbah ni opredeljena, zato lahko zajema vsa področja skupne zunanje in varnostne politike.

Člen 31(2) PEU **zahteva** uporabo glasovanja s kvalificirano večino pri:

- „izvajanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije“.

To se nanaša na primere, v katerih Svet po soglasnem sprejetju prvotnega ukrepa ali stališča sprejme vse nadaljnje izvedbene sklepe na podlagi kvalificirane večine.

- „imenovanju posebnega predstavnika (na predlog visokega predstavnika/podpredsednika) v skladu s členom 33 PEU“.

Posebni predstavniki so pristojni za določena vprašanja na področju skupne zunanje in varnostne politike. Glasovanje s kvalificirano večino je bilo v praksi uspešno in je omogočilo hitro odločanje, pri čemer formalno glasovanje sploh ni bilo potrebno. Tako kot na drugih področjih odločanja s kvalificirano večino so posebni predstavniki vedno imenovani na podlagi soglasja.

V PEU sta opredeljena **dva pomembna zaščitna ukrepa**, ki določata okvir za uporabo glasovanja s kvalificirano večino v zvezi z vprašanji skupne zunanje in varnostne politike.

Zaščitna ukrepa za uporabo glasovanja s kvalificirano večino na področju skupne

¹⁵ Drugi členi, ki določajo, da je treba odločitve sprejeti s kvalificirano večino v skladu s Pogodbo o Evropski uniji: člen 41(3) PEU, člen 45(2) PEU in člen 46(2) PEU. Velika večina držav članic je pred kratkim na podlagi člena 46(2) PEU sklenila, da bo v zvezi z evropskim sodelovanjem na področju obrambe naredila korak naprej ter na podlagi glasovanja s kvalificirano večino sprejela odločitve o vzpostavitvi stalnega strukturnega sodelovanja na področju varnosti in obrambe. Z vzpostavitvijo takega sodelovanja se bo okrepila zmogljivost EU kot mednarodne varnostne partnerice in povečala učinkovitost obrambnih izdatkov držav članic.

zunanje in varnostne politike

- V členu 31(2) PEU je predvidena „**zasilna zavora**“, ki državam članicam omogoča, da „**iz bistvenih in utemeljenih razlogov nacionalne politike**“ **nasprotujejo sprejetju odločitve, ki se mora sprejeti s kvalificirano večino**, in v tem primeru se ne glasuje. Če posvetovanja med visokim predstavnikom in zadevno državo članico niso uspešna, lahko Svet EU na podlagi kvalificirane večine zahteva, da se zadeva predloži Evropskemu svetu, ki o njej odloči **s soglasjem**.
- V skladu s členom 31(4) PEU **so sklepi, ki zadevajo vojaške in obrambne zadeve, izključeni** iz področja uporabe člena 31(2) PEU, s čimer se zagotovi, da taki sklepi ne bodo sprejeti s kvalificirano večino.

4.3. ... uporaba glasovanja s kvalificirano večino na področju skupne zunanje in varnostne politike pa bi se lahko dodatno razširila

Z Lizbonsko pogodbo je bila uvedena **možnost nadaljnje razširitve uporabe glasovanja s kvalificirano večino**. Evropski svet lahko na podlagi tako imenovane „**premostitvene klavzule**“ **iz člena 31(3) PEU** soglasno pooblasti Svet, da v zvezi z vprašanji na področju skupne zunanje in varnostne politike, ki niso predvidena v členu 31(2) PEU, ukrepa na podlagi kvalificirane večine.

Zato so države članice jasno predvidele, da bi lahko ukrepanje Sveta na podlagi kvalificirane večine v primerih, ki ne vključujejo primerov iz člena 31(2) PEU, prispevalo k vlogi Evropske unije kot resnično učinkovitega in uspešnega akterja na področju zunanjih in varnostnih zadev.

Oba zaščitna ukrepa iz oddelka 4.2 se bosta še naprej izvajala tudi po uporabi premostitvene klavzule iz člena 31(3) PEU.

5. Konkretni predlogi za izboljšanje glasovanja s kvalificirano večino na področju skupne zunanje in varnostne politike

Komisija zato poziva države članice, da izkoristijo potencial PEU v zvezi z glasovanjem o vprašanjih na področju skupne zunanje in varnostne politike s kvalificirano večino. Pri tem ne predlaga, naj Svet ukrepa na podlagi kvalificirane večine na vseh področjih skupne zunanje in varnostne politike. Osredotočiti bi se moral na področja, na katera **bi glasovanje s kvalificirano večino očitno pozitivno vplivalo**.

Pravili iz Pogodbe o „**konstruktivni vzdržanosti**“ v skladu s členom 31(1) PEU in o uporabi glasovanja s kvalificirano večino v skladu s členom 31(2) PEU imata velik potencial. Če bi se uporabili ti orodji, bi se lahko obravnavali nekateri primeri, opisani v oddelku 3. Zato Komisija spodbuja države članice, naj v okviru Sveta **v celoti izkoristijo ta potencial, tako da v skladu s črko in duhom izvajajo Pogodbi**.

V tem kontekstu so sklepi Sveta uporabno orodje za doseganje političnega soglasja o stališčih EU v zvezi z nekaterimi vprašanji zunanje politike. Vendar bi se moral Svet izogniti sporazumnemu¹⁶ dogovarjanju o stališčih v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko ter

¹⁶ Sporazumna odločitev je praksa, ki ni določena v Pogodbah in pri kateri vse države članice izrecno soglašajo brez možnosti vzdržanega glasu.

drugimi povezanimi zadevami v okviru vzporednih ali neformalnih postopkov, če je mogoče uporabiti orodja iz Pogodbe. Tako bi se lahko izkoristil potencial členov 31(1), 31(2) in 31(3) PEU.

Kadar se zadeva ne nanaša na skupno zunanjo in varnostno politiko, ampak na zunanje vidike politike, ki jo ureja Pogodba o delovanju Evropske unije, bi bilo treba pri odločanju uporabiti ustrezne pravne podlage in ne pravila o odločanju s soglasjem. V celoti bi bilo treba izkoristiti potencial mreže delegacij EU, ki je razširjena po vsem svetu in v mednarodnih organizacijah¹⁷.

Izkoriščanje potenciala obstoječih določb o glasovanju s kvalificirano večino iz člena 31(2) PEU

Svet je glasovanje s kvalificirano večino že uporabil pri spreminjanju seznamov v skladu z omejevalnimi ukrepi EU (osebe in subjekti, za katere se uporablja zamrzitev sredstev in prepoved potovanja), zlasti v primerih, ki so izražali spremembe mednarodnih sankcij, ki so jih sprejeli Združeni narodi, in občasno pri spreminjanju seznamov v skladu z avtonomnim režimom sankcij EU, pri čemer Svet EU same spremembe ni obravnaval kot občutljive¹⁸. Komisija je predlagala, naj Svet **dosledno uporablja glasovanje s kvalificirano večino pri spreminjanju seznamov vseh režimov sankcij EU** – vključno z avtonomnimi ukrepi – v skladu s postopki iz člena 31(2) PEU (tretja alineja).

Evropski svet ima prerogativo, da opredeli strateške interese in cilje skupne zunanje in varnostne politike EU, tudi glede na tematsko usmeritev in v zvezi z odnosi s posamezno državo ali regijo¹⁹. Komisija je predlagala, naj Evropski svet sprejme odločitve, v katerih bodo opredeljene tematske ali geografske strategije, prednostne naloge ali smernice, ter določi obseg in pogoje, v skladu s katerimi lahko Svet pri njihovem izvajanju ukrepa na podlagi kvalificirane večine, v skladu s členom 31(2) PEU (prva alineja).

Čeprav bi izkoriščanje potenciala obstoječih določb o kvalificirani večini v skladu s členom 31(2) PEU pomenilo precejšnjo izboljšavo, ne bi odpravilo številnih ugotovljenih pomanjkljivosti. Komisija je predlagala, da se v zvezi z obravnavanjem teh pomanjkljivosti proučijo tudi bolj strukturne rešitve, **in sicer da se z uporabo premostitvene klavzule okrepi odločanje na področju skupne zunanje in varnostne politike v skladu s členom 31(3) PEU.**

Komisija **je opredelila tri** posebna področja, na katera bi uporaba premostitvene klavzule iz člena 31(3) PEU takoj vplivala pozitivno.

5.1. Stališča EU o človekovih pravicah v mednarodnih forumih

Univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic je eno od temeljnih načel, ki so spodbudila nastanek, razvoj in širitev EU ter usmerjajo njeno zunanje delovanje²⁰. Politična enotnost na področju človekovih pravic je ključna za ohranjanje mednarodne verodostojnosti in mehke moči EU v okviru mednarodnih forumov in zunaj njih.

¹⁷ Člen 221 PDEU.

¹⁸ Glej Izvedbeni sklep Sveta (SZVP) 2018/1086 z dne 30. julija 2018 o izvajanju Sklepa (SZVP) 2015/1333 o omejevalnih ukrepih zaradi razmer v Libiji, UL L 194, 31.7.2018, str. 150–151.

¹⁹ Členi 22(1), 22(2) in 26(1) PEU.

²⁰ Kot je predvideno v členu 21 PEU.

Ko se stališča EU o človekovih pravicah, ki naj bi se izrazila v mednarodnih forumih, obravnavajo v povezavi s skupno zunanjo in varnostno politiko, se trenutno dogovor sprejme sporazumno, po navadi v obliki sklepov Sveta. Prehod na glasovanje s kvalificirano večino bo omogočil **učinkovitejše in pravočasno ukrepanje EU**. Primeri, kot tisti iz junija 2017, ko Unija na zasedanju Sveta Združenih narodov za človekove pravice ni mogla predložiti stališča o točki 4 (vprašanja človekovih pravic, ki jih mora obravnavati Svet), **ne bi več bili mogoči**.

Komisija zato predlaga, naj se **Evropski svet odloči soglasno v skladu s členom 31(3) PEU, pri čemer se stališča EU o človekovih pravicah v mednarodnih forumih sprejmejo s kvalificirano večino v obliki sklepov Sveta**.

5.2. Sprejetje in spremembe režimov sankcij EU

Politika o sankcijah je eno najmočnejših orodij EU na področju zunanje in varnostne politike, saj izkorišča pomembno gospodarsko moč Unije za spodbujanje njenih zunanjih ciljev. Enotno ukrepanje je nujno za ohranjanje enakih konkurenčnih pogojev pri delovanju notranjega trga in učinkovitosti skupnih pravil v okviru Schengena.

EU je v zadnjih letih pogosteje in intenzivneje uporabljala omejevalne ukrepe, kar dokazuje njeno pripravljenost, da se s političnimi in gospodarskimi pritiski odziva na dogodke, jih preprečuje in vpliva nanje. Enako kot v trgovinski politiki, v kateri se uporablja glasovanje s kvalificirano večino, je temelj vsakega pogajanja o sankcijah določitev ravni političnih ambicij in opredelitev ustreznega ravnovesja med gospodarskimi interesi držav članic. Zmožnost EU, da odločno ukrepa v svojem geopolitičnem interesu, najpogosteje v okviru mednarodne mobilizacije zoper resne kršitve mednarodnega prava, je skupni interes vseh držav članic.

Komisija zato predlaga, naj se **Evropski svet v skladu s členom 31(3) PEU soglasno odloči, da se odločitve o vzpostavitvi režima sankcij sprejmejo na podlagi glasovanja Sveta s kvalificirano večino²¹**.

5.3. Civilne misije skupne varnostne in obrambne politike

Civilne misije skupne varnostne in obrambne politike imajo pomembno vlogo pri globalnem vključevanju EU na področju miru in varnosti. Pri vzpostavljanju civilnih misij in odločanju o njihovem izvajanju Svet še danes ukrepa na podlagi soglasja²².

V dinamičnem mednarodnem okolju mora biti EU zmožna hitro uporabiti svoj nabor orodij, da bi se hitro in vidno odzvala na krizo in okoliščine po krizi ter se spopadla z njimi, pri tem pa neposredno podprla nacionalne organe in/ali lokalne skupnosti. Ker si EU prizadeva, da bi razširila stabilnost v svoje sosedstvo, se bo število civilnih misij verjetno povečalo. Ko so take misije vzpostavljene, navadno delujejo v spremenljivem okolju, zato jih je treba upravljati učinkovito in spretno.

Komisija zato predlaga, naj se **Evropski svet v skladu s členom 31(3) PEU soglasno odloči, da se vse odločitve o civilnih misijah skupne varnostne in obrambne politike sprejmejo na podlagi glasovanja Sveta s kvalificirano večino**.

²¹ Poleg možnosti iz prvega okvira v oddelku 5.

²² Na podlagi člena 42(4), člena 43(2) in člena 28 PEU.

Za začetek bi bilo treba upoštevati zlasti vse misije za krepitev zmogljivosti pravne države in reforme varnostnega sektorja, saj po navadi delujejo skupaj z drugimi instrumenti EU, o katerih Svet glasuje s kvalificirano večino.

V vsakem primeru bi Evropski svet lahko **odločil, da bo Svet vse odločitve v zvezi z izvajanjem civilnih misij skupne varnostne in obrambne politike, vzpostavljenih na podlagi soglasja, sprejel na podlagi glasovanja s kvalificirano večino**²³.

6. Sklepne ugotovitve

Skupna zunanja in varnostna politika EU se je od začetka izvajanja močno okrepila. Njeni dosežki, na primer na Zahodnem Balkanu, v zvezi s podporo Ukrajini in iranskim jedrskim programom, so veliki. Partnerji EU po svetu od nje pričakujejo, da se bo zavzela za svoje vrednote in mednarodni večstranski red, ki temelji na pravilih.

Vse večje je zavedanje, da bi morali na področju skupne zunanje in varnostne politike v težavnem mednarodnem okolju, s katerim se soočamo, „prestaviti v višjo prestavo“. EU mora postati močnejši svetovni akter, da bi lahko še naprej oblikovala našo prihodnost, ohranila skupno suverenost in imela pozitiven mednarodni vpliv.

Na nekaterih področjih skupne zunanje in varnostne politike je mogoče izboljšati učinkovitost odločanja. Tako bi se Evropska unija lažje postavila na svoje noge.

Zato Komisija zagovarja izkoriščanje potenciala Pogodbe o Evropski uniji, tako da se izkoristijo vse možnosti na področju skupne zunanje in varnostne politike, zlasti s povečanjem uporabe glasovanja s kvalificirano večino.

Da bi se zagotovil prispevek h gradnji enotnejše, močnejše in bolj demokratične Unije do leta 2025, je Evropska komisija pozvala voditelje, naj na srečanju 9. maja 2019 v **Sibiu potrdijo predloge iz tega sporočila**. Svet bi moral na podlagi kvalificirane večine ukrepati na naslednjih treh področjih skupne zunanje in varnostne politike:

- vprašanja človekovih pravic v mednarodnih forumih;
- politika o sankcijah;
- civilne misije skupne zunanje in varnostne politike.

²³ Vključno z odločitvami pooblaščenih organov.