

Brusel 21. září 2018
(OR. en)

12425/18

CFSP/PESC 863
CSDP/PSDC 517
COPS 338
RELEX 783
COHOM 108

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	12. září 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2018) 647 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉ RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Silnější globální hráč: účinnější rozhodování pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2018) 647 final.

Příloha: COM(2018) 647 final



V Bruselu dne 12.9.2018
COM(2018) 647 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉ RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Silnější globální hráč: účinnější rozhodování pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU

1. Úvod

Za posledních 60 let utvářely kroky směrem k evropské integraci společný osud občanů Unie. Otázka, před kterou Evropa stojí, je jednoduchá: budou o svém společném osudu rozhodovat Evropané, nebo o něm rozhodnou jiní? Chce být Evropská unie pilířem vznikajícího multipolárního globálního uspořádání, nebo se smíří s tím, že bude pouhým pěšcem?

Výzvy, kterým Evropa dnes čelí, nikam nezmizí. Zesílí celosvětová hospodářská soutěž. Zvýší se rychlost technologických změn. Poroste geopolitická nestabilita. Projeví se účinky změny klimatu. Vzhledem k demografickému vývoji bude pokračovat migrace do EU.

Římské prohlášení¹ z roku 2017, přijaté u příležitosti 60. výročí Římské smlouvy, dospělo k závěru, že posílení Evropské unie je nutností. Vedoucí představitelé zdůraznili zejména, že EU by se měla stát silnějším globálním hráčem. Musí být lépe schopná formovat události celosvětového dosahu a lépe vybavena převzít mezinárodní odpovědnost. Evropská unie musí zvýšit svou schopnost „jednat důvěryhodně na mezinárodní scéně“ („*Weltpolitikfähigkeit*“)². Toto sdělení je příspěvkem k rozpravě mezi vedoucími představiteli, k níž dojde na jejich zasedání v Sibiu dne 9. května 2019.

V současném složitém, propojeném a zpochybňovaném světě³ musí EU chránit své občany, prosazovat své hodnoty a zájmy, podporovat mezinárodní řád založený na pravidlech a podněcovat stabilitu ve svém sousedství i mimo něj. EU musí být rovněž schopna odpovídat na očekávání třetích zemí, mezinárodních organizací a jiných mezinárodních aktérů, aby hrála klíčovou úlohu při řešení regionálních i celosvětových problémů.

Žádný členský stát nedokáže zvládnout tyto výzvy ani využít tyto příležitosti sám. EU a její členské státy musí spojit své síly k prosazování sdílených zájmů a hodnot.

Ve svém projevu o stavu Unie v roce 2018 uvedl předseda Juncker řadu politik, jež musí být za tím účelem prováděny. EU musí ještě úžeji spolupracovat se svými partnery po celém světě. Měla by posílit své partnerství s Afrikou, zejména zahájením aliance pro udržitelné investice a zaměstnanost. EU musí být schopna stát na svých vlastních nohách. Musí například posílit mezinárodní úlohu eura. EU musí též reagovat na mezinárodní události jednotným, jasným a silným hlasem.

Aby dosáhla těchto cílů a stala se silnějším globálním hráčem, musí se EU vybavit nezbytnými nástroji, zejména tím, že své rozhodování učiní účinnějším.

Předseda Juncker za tím účelem ve svém projevu o stavu Unie v roce 2017 navrhl zvážit, „o kterých otázkách zahraniční politiky by se mohlo rozhodovat kvalifikovanou většinou namísto hlasování na základě jednomyslnosti“⁴. Smlouvy ve své stávající podobě to již umožňují. Stejnou otázkou se zabývalo prohlášení německé kancléřky Angely Merkelové

¹ [Římské prohlášení](#) vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise.

² Pojem, který poprvé použil předseda Juncker ve svém [projevu](#) na 54. zasedání bezpečnostní konference v Mnichově.

³ [Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European's Foreign and Security Policy](#) (Sdílená vize, společný postup: silnější Evropa. Globální strategie zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie) z června 2017.

⁴ [Projev o stavu Unie v roce 2017](#) předsedy Junckera.

a francouzského prezidenta Emmanuela Macrona z Mesebergu z června 2018 o obnovení slibů Evropy ohledně bezpečnosti a prosperity. Vyzývalo k tomu, abychom „hledali nové způsoby, jak zvýšit rychlost a účinnost rozhodování EU v naší společné zahraniční a bezpečnostní politice“ a „prozkoumali možnosti používání hlasování většinou v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky v rámci širší diskuse o hlasování většinou týkajícím se politik EU“⁵.

Tato diskuse již probíhá velmi dlouho. EU se postupně posunula od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou mnohokrát ve své historii. Hlasování kvalifikovanou většinou, poprvé zavedené Jednotným evropským aktem⁶, je v současnosti pro rozhodování EU standardním pravidlem hlasování, a to i v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Důvod pro nahrazení jednomyslnosti kvalifikovanou většinou je prostý a přesvědčivý a vždy byl stejný. Členské státy dospěly k závěru, že když se usiluje o určitou úroveň ambicí v konkrétní oblasti politiky, přijde chvíle, kdy **pravidlo jednomyslnosti zpomaluje pokrok a v některých případech brání EU** v přizpůsobení se měnící se realitě. V tomto smyslu byl každý posun směrem ke kvalifikované většině pro EU významným krokem vpřed.

Hlasování kvalifikovanou většinou založené **na kultuře kompromisu** otevírá větší prostor pro diskusi a pragmatické výsledky, jež odráží zájmy všech. Pružné, účinné a rychlé rozhodování tak umožnilo **Unii stát se celosvětovým tvůrcem referencí a norem** v oblastech politik jako ochrana životního prostředí a ochrana spotřebitelů, ochrana údajů, jakož i volné a spravedlivé obchodování.

EU se stává stále významnějším celosvětovým hráčem a mnozí na celém světě ji považují za zastávce všeobecných hodnot. Od podpory normalizace vztahů mezi Bělehradem a Prištinou, odpovědi na porušení mezinárodního práva Ruskou federací na Krymském poloostrově a ve východní Ukrajině, po iniciování a zprostředkování jednání týkajících se íránského jaderného programu Unie soustavně podporovala mír a prosperitu ve svém sousedství i mimo ně.

Více hlasování kvalifikovanou většinou by přesto společné zahraniční a bezpečnostní politice prospělo. Toto sdělení uvádí odůvodnění pro účinnější rozhodování v některých oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky, zkoumá možnosti, jak to učinit, které existují ve Smlouvě o Evropské unii, a určuje **konkrétní a dosažitelné oblasti, ve kterých by Rada mohla rozhodovat kvalifikovanou většinou** spíše než trvat na jednomyslnosti. Specifika zahraniční politiky se odrážejí ve Smlouvách. Existují uzpůsobené záruky, jež by nadále platily. Později by Komise mohla prozkoumat, jak by hlasování kvalifikovanou většinou mohlo být použito k dalšímu posílení vztahů Unie se třetími zeměmi.

2. Důvod pro více hlasování kvalifikovanou většinou ve společné zahraniční a bezpečnostní politice

Ve společné zahraniční a bezpečnostní politice se většina rozhodnutí EU přijímá jednomyslně. Obvykle to Unii nebránilo, aby **byla aktivní a přijímala silné postoje** k zahraničně-politickým záležitostem. Stále více to však ovlivňovalo **schopnost** EU jednat na

⁵ [Prohlášení z Mesebergu](#) francouzského prezidenta Emmanuela Macrona a německé kancléřky Angely Merkelové. Různé členské státy uznaly již v průběhu Evropské úmluvy význam změny směru a zavedení hlasování kvalifikovanou většinou. Byl to zejména postoj Francie a Německa (viz „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 Více informací viz [Evropská integrace ve Smlouvách](#) ve Shrnutí právních předpisů EU na webových stránkách EUR-Lex.

celosvětové scéně a **rychlost** tohoto jednání. V mezinárodní politice je čas zásadní a důvěryhodnost mezinárodního aktéra závisí na jeho schopnosti reagovat rychle a soudržně na mezinárodní krizi a události. Rovněž síla, účinnost a vliv globálního aktéra závisí na jeho schopnosti jednat důsledně a účinně na mezinárodní scéně a na celosvětových fórech.

Od Maastrichtské smlouvy z roku 1992, ve které členské státy poprvé zmocnily Unii, aby jednala v záležitostech zahraniční politiky a bezpečnosti, bylo dosaženo značného pokroku pomocí podstatného rozvoje společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky EU. Nadále však existují případy, ve kterých EU není schopna dosáhnout společných postojů nebo kdy tyto postoje nejsou dostatečně pevné či dostatečně rychlé (viz oddíl 3).

Tyto případy mají pro Unii a její členské státy reálné politické důsledky: orgány EU nemohou jednat rozhodně, členské státy, které jsou mezinárodně aktivnější, jsou omezeny na zastupování svých individuálních postojů, aniž by nesly kombinovanou váhu 28 členů, a členské státy, které nemají své vlastní místo u jednacího stolu, nejsou schopny uplatňovat přímý vliv na projednávanou záležitost.

Skutečnost, že k takovým případům stále ještě dochází, prokazuje, že pravidlo jednomyslnosti brání Unii dosáhnout v zahraniční politice svého plného potenciálu. Z hlediska roku 2025 bude překonání těchto omezení zásadní vzhledem k možnému rozšíření EU. Aby se EU mohla zvětšovat, musí nejprve zesílit a upevnit své základy⁷.

V budoucnosti by proto některá rozhodnutí společné zahraniční a bezpečnostní politiky **měla být přijímána kvalifikovanou většinou**. Využívání kvalifikované většiny by z Unie učinilo silnějšího, účinnějšího a důvěryhodnějšího mezinárodního hráče, neboť by Unii usnadnilo:

- jednat na celosvětové scéně na základě **robustních a konzistentních postojů**,
- reagovat na naléhavé výzvy zahraniční politiky **rychle a účinně**, ať je nutné zaujmout nový postoj nebo při provádění dohodnuté strategie,
- posílit **odolnost EU** ochranou **členských států** proti cílenému tlaku třetích zemí, které se snaží EU rozdělit.

Společně by to Unii pomohlo zvýšit její váhu tím, že by jednala ve shodě jako více než jen součet svých částí. Zkušenosti z jiných oblastí politiky, ve kterých je kvalifikovaná většina pravidlem, ukazují, že kvalifikovaná většina podporuje společná řešení. Praxe ukázala, že kde se uplatňuje kvalifikovaná většina, rozhodnutí jsou v naprosté většině případů fakticky přijímána konsensem. Vyhlídka hlasování kvalifikovanou většinou významně urychluje zapojení všech aktérů do hledání kompromisů, **tj. výsledku přijatelného pro všechny**, pomocí budování účinného konsensu **a dosažení jednoty**. Úsilí o dosažení dohody znamená větší odpovědnost za přijatá rozhodnutí, jež by měla být prováděna „*v duchu loajality a vzájemné solidarity*“⁸.

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Přesvědčivá perspektiva rozšíření pro západní Balkán a větší angažovanost Unie v tomto regionu“, COM(2018) 65 final.

⁸ Ustanovení čl. 24 odst. 3 Smlouvy o EU.

S přihlédnutím ke specifickým společné zahraniční a bezpečnostní politiky a za účelem chránit stěžejní zájmy a práva členských států Smlouva navíc v případě použití hlasování kvalifikovanou většinou stanoví **významné záruky** (viz oddíl 4).

Vzhledem ke kultuře kompromisu EU a s přihlédnutím k uvedeným zárukám by kvalifikovaná většina ve společné zahraniční a bezpečnostní politice fungovala stejně jako funguje v jiných oblastech politiky EU.

Příklad obchodní politiky

Obchodní politika je oblastí, kde se uplatňuje kvalifikovaná většina⁹. Jde o politiku EU, ve které je přijímat rozhodnutí často povolána Rada. Avšak přes existenci odlišných národních hospodářských zájmů, Rada až dodnes jen zřídka přistoupila k formálnímu hlasování. Členské státy vždy dávaly přednost rozhodnutí **konsensem**. Převážil společný zájem Unie, jenž je více než součet zájmů členských států. Výsledkem bylo, že EU byla schopna naplnit svůj potenciál ve světovém obchodu.

Více hlasování kvalifikovanou většinou nevyřeší samo o sobě všechny problémy, kterým společná zahraniční a bezpečnostní politika čelí. Zůstávají další výzvy jako podpora většího sblížení mezi zájmy členských států a vzniku kultury společné zahraniční politiky. To je hlavním cílem globální strategie zahraniční a bezpečnostní politiky EU, kterou vítají všechny členské státy. V průběhu času však může budování postojů EU pragmatickým procesem, který motivuje hlasování kvalifikovanou většinou, též pomoci postupně podpořit společné vědomí účelu a zájmů, které jsou ochotny sledovat všechny členské státy. Výzvou je rovněž zajistit, aby členské státy účinně prováděly a hájily postoje dohodnuté v Radě ve svých dvoustranných vztazích se třetími zeměmi. Ambice členských států v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky by se měly rovněž odrážet v rozpočtové kapacitě Unie v příštím víceletém finančním rámci.

3. Příklady, ve kterých pravidlo jednomyslnosti oslabuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU

Ve společné zahraniční a bezpečnostní politice bylo v posledních letech přijato mnoho významných rozhodnutí. Kromě toho využila Unie jiné své nástroje vnější politiky spoléhající se na hlasování kvalifikovanou většinou na podporu svých hodnot na celém světě.

Příklady aktů EU, které podporují její hodnoty v jejích vnějších vztazích a jež se řídí hlasováním kvalifikovanou většinou

- Obchodní preference se třetím zemím udělují **podle všeobecného systému preferencí**. Zemím, které nedodržují základní lidská práva, mohou být tyto preference pozastaveny, což má významné hospodářské dopady. EU pozastavila nebo odebrala podle tohoto systému po závažných porušeních lidských práv obchodní preference Myanmaru, Bělorusku a Šrí Lance.
- Právní rámce EU **pro kontrolu vývozu nástrojů používaných k mučení a vykonávání trestu smrti a pro zboží dvojího užití** byly přijaty kvalifikovanou většinou.

⁹ S velmi omezenými a podmíněnými výjimkami v čl. 218 odst. 8 prvním pododstavci Smlouvy o fungování EU.

Existují příklady, kdy byla v důsledku praxe jednomyslnosti rozhodnutí EU o významných otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky, zejména o lidských právech, sankcích EU nebo o klíčových regionech zájmu EU, blokována, přijata příliš pomalu nebo oslabena. **Tyto případy prokazují potřebu zvýšit účinnost Unie v její zahraniční politice.**

Případy, ve kterých jednomyslnost zabránila rozhodnutím společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebo je značně zpozdila či negativně ovlivnila jejich podstatu

Lidská práva

Jedním z klíčových cílů Unie je prosazovat lidská práva. V minulých letech došlo k některým případům, kdy členský stát z důvodů nesouvisejících s lidskými právy zpozdil, zablokoval nebo oslabil postoje Unie, nebo tak učinilo několik členských států. Stalo se to jak v rámci dvoustranných vztahů Unie se třetími zeměmi, tak v mezinárodních organizacích. Každý z těchto případů oslabil schopnost Unie prosazovat dodržování lidských práv mezinárodně, negativně ovlivnil její důvěryhodnost a zabránil jí dosáhnout jejích cílů.

- Rada pro lidská práva OSN v Ženevě je hlavním celosvětovým fórem k projednávání otázek lidských práv. Její program je strukturován do 10 bodů. Nejvýznamnější situace v oblasti lidských práv v jednotlivých zemích jsou projednávány v rámci bodu 4.

V červnu 2017 nebyla EU **poprvé** schopna předložit na Radě pro lidská práva OSN prohlášení k bodu 4. To bylo důsledkem námitek omezeného počtu členských států, které nezpochybnilly podstatu provedených posouzení. Tyto členské státy nesouhlasily s výslovnými odkazy na dvě třetí země, které všechny ostatní členské státy chtěly uvést vzhledem k jejich pověsti v oblasti lidských práv. Neúspěch snah ukončit tuto patovou situaci vedl k tomu, že byl hlas EU umlčen.

- V září 2017 jeden členský stát značně zpozdil přijetí strategického pracovního plánu EU pro Radu pro lidská práva OSN a prohlášení EU k bodu 4 kvůli konkrétnímu problému se třetím státem. V říjnu tentýž členský stát zablokoval návrh prohlášení EU, jež mělo být předneseno na Třetím výboru Valného shromáždění OSN, přičemž v konečném důsledku přinutil všechny ostatní, aby přijaly to, co obecně považovaly za nepřiměřený odkaz na konkrétní případ, jak věcně, tak co do rozsahu, v porovnání se všemi ostatními odkazy v prohlášení.
- V únoru 2018 řada izolovaných námitek omezeného počtu členských států značně zpozdila přijetí ročních priorit v oblasti lidských práv, které má EU sledovat na fórech OSN, a nakonec donutila všechny ostatní, aby přijaly jejich oslabení.
- K takovým obtížím docházelo rovněž v dvoustranných vztazích EU se třetími zeměmi. Na pozadí nového zákona přísně omezujícího prostor pro nevládní organizace v Egyptě omezený počet členských států zablokoval a nakonec výrazně odporoval přání všech ostatních členských států zahrnout do návrhu priorit partnerství EU s Egyptem jasnou formulaci, pokud jde o dodržování lidských práv a občanskou společnost. Důsledkem je, že rámec dvoustranných vztahů s Egyptem nemohl být obnoven včas a na začátku roku 2017 neexistoval.

Jiná prohlášení zahraniční politiky EU

- V červenci 2016 **nebyla EU schopna rychle podpořit** nález rozhodčího soudu v rámci Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu v Jihočínském moři kvůli námitce omezeného počtu členských států, která nesouvisela s dotyčným nálezem. Po několika dnech intenzivních jednání bylo nakonec dohodnuto prohlášení. **Ačkoli však EU mohla opožděně vyzyvat k dodržování mezinárodního práva, nemohla požadovat provedení nálezu.** To bylo zvláště problematické vzhledem k summitům EU-Čína a setkání Asie-Evropa (ASEM), které probíhaly paralelně.
- V prosinci 2017 a v květnu 2018 **zabránil** požadavek na jednomyslnost ohledně každého aspektu komplexních předloh **EU ve vydání jednotných prohlášení** o vývoji týkajícím se Jeruzaléma i přes trvající dohodu členských států na dlouhodobém a zavedeném postoji ohledně postavení Jeruzaléma v souladu s mezinárodním právem.

V obou případech nebyla Unie schopna reagovat včasným a robustním způsobem na mezinárodní vývoj, ke kterému měla jasný a zavedený postoj.

Sankce EU

- V únoru 2017 **blokoval** jeden členský stát **obnovení zbrojního embarga vůči Bělorusku**, dokud se všechny ostatní členské státy nakonec nedohodly vyjmout určitou kategorii ručních palných zbraní, aby zabránily tomu, že embargo bude zcela ukončeno. O rok později tentýž členský stát podmínil obnovení rozšířením výjimky na další kategorii zbraní, což všechny ostatní členské státy ze stejného důvodu nakonec opět přijaly.
- V létě roku 2017 **blokoval** jeden členský stát **přijetí cílených omezujících opatření EU proti Venezuele** v reakci na vnitrostátní politický vývoj, který – jak EU dříve uvedla – pokud se uskuteční, povede k jejich přijetí. Dotyčná omezující opatření byla nakonec přijata teprve v listopadu 2017, po dalším zásadním zhoršení situace na místě.

Tyto příklady opět prokazují, že jednomyslné hlasování v Radě narušuje schopnost Evropské unie reagovat rychle a pevně na mezinárodní vývoj. Zatímco o zřízení sankčních režimů v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky se rozhoduje jednomyslně, režim odvetných sankcí EU, nazývaný také blokovací nařízení¹⁰, se řídí kvalifikovanou většinou, což umožňuje jeho rychlou aktualizaci v reakci na mezinárodní události.

Civilní mise společné bezpečnostní a obranné politiky

- V nedávné době, v roce 2018, **bylo** jedním členským státem **blokováno rozšíření mise zaměřené na budování kapacit v Sahelu**, dokud jiný členský stát neupustil od svých výhrad vůči samostatné misi do Iráku. To bohužel nebyl první případ, kdy se členský stát vyslovil proti jednomu konkrétnímu souboru společné bezpečnostní a obranné politiky nebo zdržoval jeho pokrok kvůli tomu, že jiný členský stát se choval obdobně k jinému souboru. Takové situace nikdy EU nezabránilly, aby

¹⁰ Nařízení Rady (ES) č. 2271/96 ze dne 22. listopadu 1996 o ochraně proti účinkům právních předpisů přijatých určitou třetí zemí uplatňovaných mimo její území, jakož i proti účinkům opatření na nich založených nebo z nich vyplývajících. Úř. věst. L 309, 29.11.1996, s. 1.

nakonec došlo k pokroku, ale v některých případech zdržely přijetí nezbytných rozhodnutí.

Prodlení v rozhodování **v důsledku jednomyslnosti** přesahují rámec rozhodnutí zahájit a zřídit civilní mise společné bezpečnostní a obranné politiky, ale týkají se rovněž aspektů praktického provádění, jako je schvalování povinných pololetních zpráv, které musí každá civilní mise společné bezpečnostní a obranné politiky pravidelně předkládat Radě.

Tyto a jiné obdobné situace nezpůsobily nepřekonatelné rozdíly dlouhodobých zájmů, nýbrž vznikly, protože schopnost vetovat umožnila členským státům blokovat proces rozhodování z důvodů, které vždy nesouvisí s konkrétní projednávanou otázkou, a odrazovala je od hledání konstruktivního kompromisu.

Je třeba zdůraznit, že ve většině příkladů uvedených výše byla díky tvrdé práci všech zúčastněných stran často nalezena řešení. Tato řešení však nebyla zadarmo. Vleklé diskuse v důsledku používání práva „veta“ byly často **konfliktní** a poškodily vliv a soudržnost EU.

4. Stávající rámec rozhodování ve společné zahraniční a bezpečnostní politice

Smlouva o Evropské unii stanoví obecné pravidlo, že Rada přijímá rozhodnutí ve společné zahraniční a bezpečnostní politice **jednomyslně** (čl. 24 odst. 1 a čl. 31 odst. 1 Smlouvy)¹¹. To zůstalo pravidlem od Maastrichtské smlouvy. Zároveň **existuje pravidlo kvalifikované většiny a je již v určitých případech použitelné** ve společné zahraniční a bezpečnostní politice.

4.1. Ačkoli je jednomyslnost obecným pravidlem rozhodování o společné zahraniční a bezpečnostní politice ...

Pravidlo jednomyslnosti ve společné zahraniční a bezpečnostní politice je v protikladu s ostatními oblastmi vnější činnosti EU (jako politiky Unie pro rozvoj a mezinárodní spolupráci nebo obchod), kde je obecným pravidlem, že se rozhodnutí přijímají kvalifikovanou většinou¹².

S ohledem na obtíže, ke kterým může toto pravidlo vést, stanoví Smlouva o Evropské unii pravidlo, jehož cílem je usnadnit přijímání rozhodnutí jednomyslně, které poskytuje určitou míru pružnosti, jež podporuje zlepšenou účinnost z hlediska přijímání rozhodnutí.

Takzvané „**konstruktivní zdržení se hlasování**“ (čl. 31 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o EU) stanoví právo členského státu zdržet se jednomyslného hlasování ve společné zahraniční a bezpečnostní politice a odůvodnit své zdržení se hlasování formálním prohlášením. Členský stát nebude povinen uplatňovat dané rozhodnutí. V duchu solidarity je však členský stát povinen zdržet se jednání, jež by bránilo úsilí Unie provádět dotyčné rozhodnutí.

¹¹ Jiné oblasti, kde se rozhodnutí přijímají jednomyslně, jsou daně, sociální zabezpečení nebo sociální ochrana, přistoupení nových zemí k EU a operativní policejní spolupráce.

¹² Zatímco ostatní oblasti vnější činnosti EU se řídí ustanoveními Smlouvy o fungování Evropské unie, společná zahraniční a bezpečnostní politika spadá pod ustanovení Smlouvy o Evropské unii.

Konstruktivní zdržení se hlasování bylo členským státem doposud použito pouze jednou, a to když se EU v roce 2008¹³ rozhodla zřídit civilní misi společné bezpečnostní a obranné politiky pro Kosovo*.

Připomínka – postupy hlasování v Radě

Prostá většina (článek 238 SFEU): Prostá většina je 15 z 28 členských států.

Kvalifikovaná většina (článek 16 SEU a čl. 238 odst. 3 SFEU): Kvalifikované většiny je po roce 2014 dosaženo, hlasuje-li pro 55 % členských států, což v praxi znamená 16 z 28, a zastupují-li členské státy hlasující pro nejméně 65 % celkového počtu obyvatelstva EU. Zdržení se hlasování se počítá jako hlas proti.

Jednomyslnost (čl. 238 odst. 4 SFEU): Před přijetím rozhodnutí musí všechny členské státy souhlasit. Zdržení se hlasování nebrání přijetí rozhodnutí přijatých Radou jednomyslně.

4.2. ...s hlasováním kvalifikovanou většinou se počítá a je již v určitých případech použitelné pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku...

Evropská rada prohlásila již v roce 1990, že by mělo být zvaženo hlasování kvalifikovanou většinou pro provádění dříve dohodnutých společných zahraničních a bezpečnostních politik¹⁴. S vědomím tohoto cíle se členské státy dohodly pomocí následných změn smluv na postupném přechodu k rozhodování kvalifikovanou většinou. Ustanovení čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU má významný potenciál, který až doposud zůstal nevyužit.

Ustanovení čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU stanoví, že Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou o záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky v těchto případech¹⁵:

Případy, ve kterých čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU *umožňuje* použití hlasování kvalifikovanou většinou:

- „*akce nebo postoj Unie na základě rozhodnutí Evropské rady týkajícího se strategických zájmů a cílů Unie podle čl. 22 odst. 1 SEU*“.

Toto ustanovení nabízí Evropské radě možnost přijmout jednomyslné rozhodnutí, které vymezí strategické zájmy a cíle EU v jedné nebo několika konkrétních oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jakmile Evropská rada stanoví

¹³ Společná akce Rady 2008/124/SZBP ze dne 4. února 2008, Úř. věst. L 42, 16.2.2008, s. 92.

* Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244(1999) a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

¹⁴ Viz závěry Rady v rámci přípravy mezivládní konference předcházející uzavření Maastrichtské smlouvy http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_-_rome_eng_.pdf.

¹⁵ Jiné články, kde rozhodnutí mají být přijímána kvalifikovanou většinou podle Smlouvy o Evropské unii: čl. 41 odst. 3 SEU, čl. 45 odst. 2 SEU, čl. 46 odst. 2 SEU. Nedávno se na základě čl. 46 odst. 2 SEU velká většina členských států rozhodla posunout evropskou spolupráci v oblasti obrany vpřed přijetím rozhodnutí o zřízení stálé strukturované spolupráce v oblasti bezpečnosti a obrany hlasováním kvalifikovanou většinou. Zřízení takového druhu spolupráce posílí schopnost EU jako mezinárodního partnera z hlediska bezpečnosti a maximalizuje účinnost výdajů na obranu členských států.

strategické cíle a zásady zamýšlené činnosti nebo postoje, Rada by pak přijímala kvalifikovanou většinou všechna rozhodnutí provádějící strategická rozhodnutí Evropské rady.

- „akce nebo postoj Unie, na návrh, jež jí předkládá vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku na základě zvláštní žádosti, kterou mu Evropská rada předala z vlastního podnětu nebo z podnětu vysokého představitele“.

Toto ustanovení umožňuje Evropské radě (buď z vlastního podnětu, nebo na návrh vysokého představitele) jednomyslně požádat vysokého představitele, aby Radě předložil návrh rozhodnutí vymezujícího akci nebo postoj Unie. V takových případech by Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou. Možný obsah takové žádosti Evropské rady není vymezen ve smlouvách, a mohl by tedy zahrnovat všechny oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Případy, ve kterých čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU **vyžaduje** použití hlasování kvalifikovanou většinou:

- „provedení rozhodnutí, které vymezuje akci nebo postoj Unie“.

To se týká situace po jednomyslném přijetí počáteční akce nebo postoje Radou, přijímala by všechna další prováděcí rozhodnutí kvalifikovanou většinou.

- „jmenování zvláštního zástupce (na návrh vysokého představitele / místopředsedy) podle článku 33 Smlouvy o EU“.

Zvláštní zástupci jsou zmocněni pro jednotlivé otázky společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Kvalifikovaná většina fungovala v praxi dobře a vedla k rychlým rozhodnutím, aniž by se vůbec muselo použít formálního hlasování. Jako jiné oblasti rozhodování kvalifikovanou většinou bylo jmenování zvláštních zástupců vždy rozhodnuto konsensem.

Smlouva o EU zřizuje **dvě významné záruky**, které rámuje použití hlasování kvalifikovanou většinou v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Záruky pro použití kvalifikované většiny ve společné zahraniční a bezpečnostní politice

- Ustanovení čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU stanoví „**záchrannou brzdu**“, která členskému státu umožňuje **postavit se proti rozhodnutí přijímanému kvalifikovanou většinou „ze zásadních důvodů státní politiky, které musí uvést“**; v takovém případě se hlasování neuskuteční. Pokud by konzultace mezi vysokým představitelem a dotyčným členským státem neuspěly, může Rada EU kvalifikovanou většinou požádat, aby byla věc předložena Evropské radě k **jednomyslnému** rozhodnutí.
- Ustanovení čl. 31 odst. 4 Smlouvy o EU **vylučuje rozhodnutí, která souvisejí s vojenstvím nebo obranou**, z působnosti čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU, čímž zajišťuje, aby rozhodnutí s takovými souvislostmi nebyla přijímána kvalifikovanou většinou.

4.3. ...a použití kvalifikované většiny ve společné zahraniční a bezpečnostní politice by bylo možno dále rozšířit

Lisabonská smlouva zavedla **možnost dále rozšířit použití hlasování kvalifikovanou většinou**. Na základě tzv. „**překlenovacího ustanovení**“ stanoveného v čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU může Evropská rada jednomyslně zmocnit Radu, aby rozhodovala kvalifikovanou většinou v jiných případech společné zahraniční a bezpečnostní politiky, než jsou ty stanovené v čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU.

Členské státy tedy jasně předvíдалy, že k tomu, aby se Evropská unie stala skutečně efektivním a účinným hráčem v oblasti zahraničních a bezpečnostních záležitostí, může být vhodné, aby Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou i mimo konkrétní případy zvažované v čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU.

Obě záruky popsané v oddíle 4.2 budou nadále platit po použití „překlenovacího ustanovení“ čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU.

5. Konkrétní návrhy na zlepšení rozhodování v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky pomocí hlasování kvalifikovanou většinou

Komise proto vyzývá členské státy, aby využily potenciálu Smlouvy o EU, pokud jde o kvalifikovanou většinu v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Nenavrhuje, aby Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou ve všech oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Namísto toho je třeba zaměřit se na oblasti, kde **by hlasování kvalifikovanou většinou mělo jasně pozitivní dopad**.

Pravidla Smlouvy pro „**konstruktivní zdržení se hlasování**“ podle čl. 31 odst. 1 Smlouvy o EU a pro použití hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU mají velký potenciál. Tyto nástroje, pokud by byly použity, by umožnily řešení některých situací popsanych v oddíle 3. Komise tudíž vybízí členské státy v Radě, **aby v plné míře využily tento potenciál uplatňováním Smluv v souladu s literou i smyslem**.

V této souvislosti jsou užitečným nástrojem pro politickou dohodu na postojích EU ke konkrétním otázkám zahraniční politiky závěry Rady. Rada by se však měla zdržet schvalování postojů vzájemnou dohodou¹⁶ o společné zahraniční a bezpečnostní politice a jiných souvisejících záležitostech pomocí paralelních nebo neformálních řízení, když by bylo možné využít nástroje stanovené ve Smlouvě. To by umožňovalo využívat potenciál čl. 31 odst. 1, 2 a 3 Smlouvy o EU.

Kromě toho netýká-li se záležitost společné zahraniční a bezpečnostní politiky, ale vnějších aspektů politiky, která se řídí Smlouvou o fungování Evropské unie, měly by být pro rozhodování použity odpovídající právní základy, a tím nepoužíváno pravidlo jednomyslnosti. Potenciál rozsáhlé sítě delegací EU po celém světě a u mezinárodních organizací by měl být plně využíván¹⁷.

Využívání potenciálu stávajících ustanovení o hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU

¹⁶ Vzájemná dohoda je praxe nestanovená ve Smlouvách, kdy se všechny členské státy výslovně dohodnou bez možnosti zdržení se hlasování.

¹⁷ Článek 221 SFEU.

Rada již používá hlasování kvalifikovanou většinou při změnách seznamů v rámci omezujících opatření EU (osoby a subjekty podléhající zmrazení majetku a zákazu cestování), zejména v případech, jež odrážely změny mezinárodních sankcí přijatých OSN, a příležitostně pro změny seznamů podle nezávislého režimu sankcí EU, pokud Rada EU nepovažovala změnu samotnou za citlivou¹⁸. Komise navrhuje, aby Rada **důsledně využívala hlasování kvalifikovanou většinou pro změny seznamů všech sankčních režimů EU** – včetně autonomních opatření – v souladu s postupy podle čl. 31 odst. 2 třetí odrážky Smlouvy o EU.

Evropská rada má výsadu určovat strategické zájmy a cíle společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, a to též tematicky a pokud jde o vztahy s konkrétní zemí nebo regionem¹⁹. Komise navrhuje, aby Evropská rada přijímala rozhodnutí vymezující tematické nebo zeměpisné strategie, priority nebo směry, které stanoví působnost a podmínky, podle kterých může Rada jednat hlasováním kvalifikovanou většinou s cílem provádět je, podle čl. 31 odst. 2 první odrážky Smlouvy o EU.

Ačkoli by využívání potenciálu stávajících ustanovení o kvalifikované většině podle čl. 31 odst. 2 Smlouvy o EU představovalo významné zlepšení, neřešilo by mnoho určených nedostatků. Komise navrhuje řešit je také zkoumáním strukturálnějších řešení, která **posilují rozhodování v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky podle čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU použitím „překlenovacího ustanovení“**.

Komise **určila tři** konkrétní oblasti, pro které by bylo použito „překlenovacího ustanovení“ stanoveného v čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU okamžitým přínosem.

5.1. Postoje EU k lidským právům na mnohostranných fórech

Univerzálnost a nedělitelnost lidských práv je jednou ze základních zásad, které inspirovaly vytvoření, vývoj a rozšíření EU a kterými se řídí její vnější činnost²⁰. Politická jednotka v oblasti lidských práv je podstatná pro zachování mezinárodní věrohodnosti a „měkké síly“ EU na mnohostranných fórech i mimo ně.

Když jsou projednávány postoje EU k lidským právům, jež mají být zaujaty na mezinárodních fórech v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jsou v současnosti dohodnuty vzájemnou dohodou, obvykle ve formě závěrů Rady. Přejít na hlasování kvalifikovanou většinou umožní **účinnější a včasnější opatření EU**. Situace jako v červnu 2017, kdy Unie nebyla schopna učinit prohlášení k bodu 4 (situace v oblasti lidských práv, které vyžadují pozornost Rady) v Radě pro lidská práva OSN, **by již nebyla možná**.

Komise proto navrhuje, aby **Evropská rada jednomyslně přijala rozhodnutí založené na čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU, které stanoví, že postoje EU k lidským právům na mezinárodních fórech se přijímají kvalifikovanou většinou ve formě rozhodnutí Rady**.

5.2. Přijímání a změna sankčních režimů EU

Politika sankcí je jedním z nejsilnějších nástrojů zahraniční a bezpečnostní politiky EU, neboť využívá významnou hospodářskou sílu Unie k prosazování jejích vnějších cílů.

¹⁸ Viz prováděcí rozhodnutí Rady (SZBP) 2018/1086 ze dne 30. července 2018 o omezujících opatřeních s ohledem na situaci v Libyi, Úř. věst. L 194, 31.7.2018, s. 150.

¹⁹ Ustanovení čl. 22 odst. 1 a 2 a čl. 26 odst. 1 Smlouvy o EU.

²⁰ Podle článku 21 Smlouvy o EU.

Jednotný postup je zásadní pro zachování rovných podmínek pro fungování vnitřního trhu a účinnosti společných pravidel v rámci schengenského prostoru.

V průběhu posledních let se četnost i intenzita používání omezujících opatření EU zvýšily, čímž prokazují ochotu EU reagovat na vývoj, odrazovat od něj a ovlivňovat jej politickým i hospodářským tlakem. Jako v případě obchodní politiky, kde se uplatňuje hlasování kvalifikovanou většinou, je základem jakýchkoli sankčních jednání vymezení úrovně politické ambice a určení vhodné rovnováhy mezi hospodářskými zájmy členských států. Schopnost EU jednat rozhodně ve svém geopolitickém zájmu, nejčastěji jako součást mezinárodní mobilizace proti závažným porušením mezinárodního práva, je ve společném zájmu všech členských států.

Komise proto navrhuje, aby **Evropská rada jednomyslně přijala rozhodnutí založené na čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU, které stanoví, že rozhodnutí zřizující sankční režim přijímá Rada hlasováním kvalifikovanou většinou**²¹.

5.3. Civilní mise společné bezpečnostní a obranné politiky

Civilní mise společné bezpečnostní a obranné politiky hrají významnou úlohu v celosvětové angažovanosti EU za mír a bezpečnost. V současnosti jedná Rada při zahajování a rozhodování o provádění civilních misí jednomyslně²².

V dynamickém mezinárodním prostředí musí být EU schopna rychle použít svůj soubor nástrojů k reakci a zapojení v krizových nebo postkrizových prostředích pohotovým a viditelným způsobem v přímé podpoře vnitrostátních orgánů a / nebo místních společenství. Jelikož EU se snaží podněcovat stabilitu ve svém sousedství, počet civilních misí se pravděpodobně zvýší. Vzhledem k nestabilním prostředím, ve kterých takové mise po svém zřízení obvykle působí, vyžadují účinné a aktivní řízení.

Komise proto navrhuje, aby **Evropská rada jednomyslně přijala rozhodnutí založené na čl. 31 odst. 3 Smlouvy o EU, které stanoví, že všechna rozhodnutí týkající se civilních misí společné bezpečnostní a obranné politiky přijímá Rada hlasováním kvalifikovanou většinou**.

Pro začátek by měly být zvažovány zejména všechny mise budování kapacity právního státu a reformy bezpečnostního sektoru, neboť obvykle působí souběžně s jinými nástroji EU, které se řídí hlasováním kvalifikovanou většinou v Radě.

Evropská rada by mohla v každém případě **rozhodnout, že jakmile jsou jednomyslně zřízeny, všechna rozhodnutí týkající se provádění civilních misí společné bezpečnostní a obranné politiky bude přijímat Rada hlasováním kvalifikovanou většinou**²³.

6. Závěr

Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU byla od svého vzniku značně posílena. Její výsledky, například na západním Balkáně, s cílem podporovat Ukrajinu a ve vztahu

²¹ Kromě možnosti uvedené výše v prvním rámečku oddílu 5.

²² Na základě čl. 42 odst. 4, čl. 43 odst. 2 a článku 28 Smlouvy o EU.

²³ Včetně rozhodnutí přijatých v přenesené pravomoci.

k íránskému jadernému programu, jsou významné. Partneři EU ve světě od ní očekávají, že se postaví za své hodnoty a za mnohostranný řád založený na mezinárodních pravidlech.

Stále více si uvědomujeme, že náročné mezinárodní prostředí, kterému čelíme, vyžaduje „změnu převodového stupně“ ve společné zahraniční a bezpečnostní politice. EU se musí stát silnějším globálním hráčem, aby byla schopna nadále utvářet naši budoucnost, prosazovat naši sdílenou suverenitu a vykonávat kladný mezinárodní vliv.

Účinnost rozhodování lze v některých oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky zlepšit. To by Evropské unii pomohlo postavit se na vlastní nohy.

Z tohoto důvodu Komise obhajuje využití potenciálu Smlouvy o Evropské unii používáním plného rozsahu možností v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, zejména zvýšením používání hlasování kvalifikovanou většinou.

Se záměrem přispět k budování jednotnější, silnější a demokratičtější Unie do roku 2025 Evropská komise zve vedoucí představitele na zasedání dne 9. května 2019 v **Sibiu s cílem potvrdit návrhy obsažené v tomto sdělení**. Rada by měla rozhodovat kvalifikovanou většinou v těchto třech oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky:

- ohledně otázek lidských práv na mnohostranných fórech,
- ohledně politiky sankcí,
- ohledně civilních misí společné zahraniční a bezpečnostní politiky.