



Брюксел, 12.9.2018 г.
COM(2018) 647 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**По-силен Европейски съюз на световната сцена: по-ефикасен процес на вземане
на решения в общата външна политика и политика на сигурност**

1. Въведение

Благодарение на предприетите през последните 60 години действия за европейска интеграция съдбата на гражданите на Съюза стана обща. Въпросът пред Европа е прост: ще решават ли европейците своята обща съдба или тази съдба ще се решава от други. Желает ли Европейският съюз да бъде в основата на нововъзникващия многополюсен световен ред или ще се примири ли той да бъде негов заложенник.

Предизвикателствата, пред които Европа е изправена в момента, няма да изчезнат. Конкуренцията в световен мащаб ще се изостри. Темпът на технологичните промени ще нарасне. Геополитическата нестабилност ще се увеличи. Последниците от изменението на климата ще бъдат усетени. От демографските тенденции може да се заключи, че миграцията към ЕС ще продължи.

В Римската декларация от 2017 г.¹, приета по повод на 60-ата годишнина от Договора от Рим, бе признато, че по-силен Европейски съюз е необходимост. Ръководителите изтъкнаха по-специално, че ЕС следва да стане по-силен участник на световната сцена. Той трябва да бъде в състояние да влияе на световните събития и да е подготвен по-добре да поема отговорност в международен план. Европейският съюз трябва да увеличи способността си да *предприема решителни действия на световната сцена*. („Weltpolitikfähigkeit“).² Настоящото съобщение е принос към дебата между лидерите, който ще се проведе на срещата им на 9 май 2019 г. в Сибиу.

В днешния комплексен, свързан и конфликтен свят³ ЕС трябва да защитава своите граждани, да популяризира своите ценности и интереси, да подкрепя основания на правила международен ред и да „изнася“ стабилност в съседните му държави и не само в тях. ЕС трябва също така да бъде в състояние да отговори на очакванията на трети държави, международни организации и други международни участници да играе възлова роля в справянето с регионални и световни предизвикателства.

Нито една държава членка не може да се справи сама тези предизвикателства или да се възползва сама от тези възможности. ЕС и неговите държави членки трябва да обединят силите си, за да популяризират общи интереси и ценности.

В речта си за състоянието на Съюза през 2018 г. председателят Юнкер набеляза редица политики, които трябва да се провеждат за тази цел. ЕС трябва да работи в по-тясно сътрудничество със своите партньори в целия свят. Той трябва да засили партньорството си с Африка, по-специално като постави началото на Алианс за устойчиви инвестиции и работни места. ЕС трябва да е в състояние да действа самостоятелно. Например, той трябва да укрепи международната роля на еврото. Освен това ЕС трябва да говори с единен, ясен и силен глас в отговор на международните събития.

¹ [Римска декларация](#) на ръководителите на 27 държави членки и на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия.

² Идея, формулирана от председателя Жан-Клод Юнкер в [речта](#) му, произнесена на 54-та конференция по сигурността в Мюнхен.

³ [Обща визия, общи действия: по-силна Европа. Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз](#), от юни 2017 г.

За постигането на тези цели и за да стане по-силен участник на световната сцена, ЕС трябва да се снабди с необходимите инструменти, по-специално чрез по-ефективно вземане на решения.

За тази цел в своята реч за състоянието на Съюза за 2017 г. председателят Юнкер предложи „да видим кои решения в областта на външната политика биха могли да преминат от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство“.⁴ Това може да бъде направено въз основа на Договорите в сегашния им вид. Същият въпрос се засяга и в декларацията от Мезеберг за подновяване на ангажиментите на Европа за сигурност и просперитет, направена през юни 2018 г. от германския канцлер Ангела Меркел и френския президент Еманюел Макрон. В нея се призовава „да се проучат нови начини за повишаване на бързината и ефективността на вземането на решения от ЕС в рамките на нашата обща външна политика и политика на сигурност“ и „да се проучат възможностите за използване на гласуване с мнозинство в областта на общата външна политика и политика на сигурност в контекста на по-широк дебат относно гласуването с мнозинство в областта на политиките на ЕС“.⁵

Дискусията е отдавнашна. Многократно в историята си ЕС постепенно преминаваше от единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство. Въведено за пръв път с Единния европейски акт⁶, днес квалифицираното мнозинство е стандартното правило за гласуване при вземането на решения на ЕС, включително в областта на правосъдието и вътрешните работи. Причината за смяната на единодушието с квалифицирано мнозинство е проста, неоторима и винаги е била една и съща. Държавите членки признаха, че при стремеж към определено равнище на амбиция в конкретна област на политиката идва момент, когато **правилото за единодушие забавя напредъка, а в някои случаи не позволява на Европейския съюз да се приспособява към променящите се реалности.** В този смисъл всяко преминаване към квалифицирано мнозинство е важна стъпка напред за ЕС.

Въз основа на **култура на компромиса** гласуването с квалифицирано мнозинство открива повече възможности за обсъждане и прагматични резултати, които отразяват интересите на всички. По този начин гъвкавото, ефикасно и бързо вземане на решения позволи на **Съюза да се превърне в световен пример, определящ стандартите,** в области на политиката като опазването на околната среда и защитата на потребителите, защитата на данните, както и свободната и справедлива търговия.

ЕС придобива все по-голяма тежест на световната сцена и по целия свят мнозина смятат, че той е шампион по отношение на универсалните ценности. От приноса за нормализиране на отношенията между Белград и Прищина и предприемането на ответни действия срещу погазването на международното право от Руската федерация в Кримския полуостров и в Източна Украйна до подемането на инициатива и

⁴ Реч на председателя Юнкер [за състоянието на Съюза през 2017 г.](#)

⁵ [Декларация от Мезеберг](#) на френския президент Еманюел Макрон и германския канцлер Ангела Меркел. По време на Европейската конвенция различни държави членки вече признаха значението на смяната на посоката и въвеждането на гласуване с квалифицирано мнозинство. Именно такава беше позицията на Франция и Германия (вж. 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 За повече информация, вж. [Европейският проект в Договорите за ЕС](#) в резюмета на законодателството на ЕС, които могат да бъдат намерени в EUR-lex.

посредничеството в преговорите за иранската ядрена програма — Съюзът винаги е подкрепял мира и просперитета в съседните му региони и отвъд тях.

Въпреки това, по-честото гласуване с квалифицирано мнозинство ще бъде от полза за общата външна политика и политика на сигурност. В настоящото съобщение се излагат мотивите за по-ефикасно вземане на решения в някои области на общата външна политика и политиката на сигурност, разглеждат се съществуващите възможности за това в Договора за Европейския съюз и се посочват **конкретни и постижими области, в които Съветът може да се произнася с квалифицирано мнозинство**, вместо да се придържа към единодушие. Особеностите на външната политика са отразени в Договорите. Налице са специални предпазни мерки и те ще продължат да се прилагат. На по-късен етап Комисията може да проучи как гласуването с квалифицирано мнозинство може да бъде използвано за допълнителното укрепване на отношенията на Съюза с трети държави.

2. Доводи за по-разпространено гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на общата външна политика и политика на сигурност

В областта на общата външна политика и политиката на сигурност на ЕС решенията се приемат с единодушие. Обикновено това не попречи на Съюза да **бъде активен и да заема силни позиции** по външнополитически въпроси. Но това все повече засяга **скоростта и способността** на ЕС да действа на световната сцена. В международната политика времето е от съществено значение и надеждността на всеки международен участник зависи от способността му да реагира по бърз и последователен начин на международни кризи и събития. Аналогично силата, ефективността и въздействието на един глобален актьор зависят от способността му да действа последователно и ефективно на международната сцена и в рамките на световните форуми.

От Договора от Маастрихт от 1992 г. насам, когато държавите членки за първи път предоставиха правомощия на Съюза да действа в областта на външната политика и въпросите на сигурността, значителен напредък бе постигнат посредством същественото развитие на общата външна политика и политика на сигурност и общата политика за сигурност и отбрана на ЕС. Въпреки това все още има случаи, в които ЕС не е в състояние да постигне общи позиции или те не са достатъчно твърди или достатъчно бързи (вж. раздел 3).

Поради тези случаи Съюзът и неговите държави членки заплащат реална политическа цена: институциите на ЕС са възпрепятствани да действат решително, държавите членки, които са по-активни в международен план, са ограничени до това да представят своите индивидуални позиции вместо да разчитат на общата тежест на ЕС-28, а държавите членки, които нямат свое място на масата за преговори, не могат да упражняват пряко влияние върху разглеждания въпрос.

Фактът, че все още има такива случаи, показва, че правилото за единодушие пречи на Съюза да развие пълния си потенциал във външната политика. В перспектива до 2025 г. преодоляването на тези ограничения ще бъде абсолютно необходимо и с оглед

на евентуалното разширяване на ЕС. ЕС трябва да стане по-силен и по-стабилен, преди да може да се разшири⁷.

По тази причина някои решения в областта на общата външна политика и политика на сигурност в бъдеще **следва да се вземат с квалифицирано мнозинство**. Използването на квалифицирано мнозинство ще направи Съюза по-силен, по-ефективен и по-надежден участник на международната сцена, тъй като ще му помогне:

- да действа на световната сцена въз основа на **твърди и съгласувани позиции**;
- да реагира **бързо и ефикасно** на неотложни предизвикателства в областта на външната политика, както в случаите, когато трябва да бъде определена нова позиция, така и при изпълнението на договорена стратегия;
- да придобие **по-голяма устойчивост**, като предпазва **държавите членки** от целенасочен натиск от трети държави, които се опитват да разединят ЕС.

Взети заедно, тези мерки ще помогнат на Съюза да демонстрира своята тежест, като действа съгласувано, и да бъде повече от сумата на съставните си части. Опитът от други области на политиката, където се прилага квалифицираното мнозинство, показва, че то насърчава общите решения. Практиката показва, че когато се използва квалифицирано мнозинство, в повечето случаи решенията в действителност се вземат с консенсус. Перспективата за гласуване с квалифицирано мнозинство представлява мощен катализатор за ангажирането на всички участници с търсенето на компромиси, **резултат, който е приемлив за всички**, чрез изграждането на ефективни консенсуси, както и за **постигането на единство**. Постигането на съгласие означава по-голяма ангажираност с взетите решения, които следва да се изпълняват в „*дух на лоялност и взаимна солидарност*“.⁸

Освен това, отразявайки особеностите на общата външна политика и политика на сигурност и с цел да бъдат защитени основните интереси на ЕС и прерогативите на държавите членки, в Договора се предвидени **важни предпазни мерки** в случай на използване на гласуването с квалифицирано мнозинство (вж. раздел 4).

Като се имат предвид културата на компромис в ЕС и тези предпазни мерки, квалифицираното мнозинство ще функционира също толкова добре и при общата външна политика и политика на сигурност, както в други области на политиката на ЕС.

Примерът с търговската политика

Търговската политика е област, в която се прилага квалифицираното мнозинство.⁹ В тази политика на ЕС на Съвета често се налага да взема решения. При все това, въпреки наличието на различаващи се национални икономически интереси, към днешна дата Съветът рядко пристъпва към официално гласуване. Държавите членки винаги са предпочитали да вземат решения **с консенсус**. Превес взема общият интерес за Съюза, който надвишава съвкупността от интересите на отделните държави членки, взети заедно. Това позволи на ЕС да разгърне своя потенциал в световната търговия.

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани“, COM (2018) 65 final.

⁸ Член 24, параграф 3 от ДЕС.

⁹ С много ограничени и условни изключения в член 218, параграф 8, първа алинея от ДФЕС.

По-честото гласуване с квалифицирано мнозинство само по себе си няма да разреши всички проблеми, които стоят пред общата външна политика и политика на сигурност. Остават други предизвикателства, като например насърчаването на по-голямо сближаване сред интересите на държавите членки и изграждането на обща култура в областта на външната политика. Това е основната цел на Глобалната стратегия на ЕС за външната политика и политиката на сигурност, приветствана от всички държави членки. С течение на времето обаче определянето на позициите на ЕС чрез прагматичния процес, стимулиран от гласуването с квалифицирано мнозинство, може също така да спомогне за постепенно насърчаване на чувство за общи цел и интереси, които всички държави членки са склонни да преследват. Налице е също така предизвикателство да се гарантира, че държавите членки ефективно прилагат и защитават позициите, договорени в рамките на Съвета, в двустранните си отношения с трети държави. Амбициите на държавите членки по отношение на общата външна политика и политика на сигурност следва също да бъдат отразени в бюджетния капацитет на Съюза в следващата многогодишна финансова рамка.

3. Примери, в които правилото за единодушие отслабва общата външна политика и политика на сигурност на ЕС

През последните години в областта на общата външна политика и политика на сигурност бяха взети много важни решения. Освен това Съюзът използва своите други инструменти в областта на външната политика, за да популяризира своите ценности по света, при които се прилага гласуване с квалифицирано мнозинство.

Примери за действия на ЕС за популяризиране на неговите ценности във външните му отношения, уредени с гласуване с квалифицирано мнозинство

- Търговски преференции се предоставят на трети държави **по Общата система за преференции**. Преференциите за държави, които не зачитат основните права на човека, могат да бъдат спрени временно, което има важни икономически последици. След сериозни нарушения на правата на човека ЕС спря или оттегли търговските преференции по тази система на Мианмар, Беларус и Шри Ланка.
- Правните уредби на ЕС в областта на **контрола върху износа на уредите, използвани за мъчения и смъртно наказание, както и относно стоките с двойна употреба** бяха приети с квалифицирано мнозинство.

Има примери, при които поради практиката за гласуване с единодушие решенията на ЕС по важни въпроси на общата външна политика и политика на сигурност, по-специално в областта на правата на човека, санкциите на ЕС или възлови за интересите на ЕС региони, бяха блокирани, взети твърде бавно или разводнени. **Тези случаи показват, че е необходимо да се повиши ефективността на Съюза в неговата външна политика.**

Примери, при които единодушието осуети или значително забави решения в областта на общата външна политика и политика на сигурност, или оказва отрицателно въздействие върху същността им

Права на човека

Една от основните цели на Европейския съюз е да популяризира правата на човека. През последните години имаше няколко случая, при които държава членка или няколко държави членки по причини, несвързани с правата на човека, забавиха, блокираха или разводниха позициите на Съюза. Това се случи както в рамките на двустранните отношения на Съюза с трети държави, така и в рамките на международни организации. Всеки един от тези случаи отслаби способността на Съюза да популяризира зачитането на правата на човека в международен план, отрази се отрицателно на доверието в него и му попречи да постигне своите цели.

- Съветът на ООН по правата на човека в Женева е основният световен форум за обсъждане на правата на човека. Неговата програма е структурирана около 10 точки. Най-наболените проблеми с правата на човека по отделни държави се разглеждат в точка 4.

През юни 2017 г. **за първи път** ЕС не бе в състояние да излезе с изявление по точка 4 в рамките на Съвета на ООН по правата на човека. Това се дължеше на възраженията от ограничен брой държави членки, които не поставиха под въпрос съществуването на направените оценки. Държавите членки се противопоставиха на изричното посочване на две трети държави, които всички други държави членки поискаха да бъдат споменати поради състоянието на правата на човека в тях. Поради невъзможността да се излезе от тази безизходица гласът на ЕС не беше чул.

- През септември 2017 г. една държава членка значително забави приемането на стратегическия работен план на ЕС за Съвета на ООН по правата на човека, както и изявлението на ЕС по точка 4 поради конкретен проблем с трета държава. През октомври същата държава членка блокира проекта за изявление на ЕС, което трябваше да бъде направено в рамките на Третия комитет на Общото събрание на ООН, принуждавайки в крайна сметка всички останали държави членки да приемат като цяло считано за несъразмерно в сравнение с всички други позовавания в изявлението й — както по същество, така и по дължина — позоваване на конкретен случай.
- През февруари 2018 г. няколко изолирани възражения от ограничен брой държави членки значително забавиха приемането на годишните приоритети за правата на човека, за които ЕС да се застъпва във форумите на ООН, и в крайна сметка принудиха всички останали държави членки да приемат разводняването.
- Такива трудности имаше и в двустранните отношения на ЕС с трети държави. В контекста на нов закон, ограничаващ силно пространството за неправителствените организации в Египет, ограничен брой държави членки блокираха и в крайна сметка се противопоставиха на желанието на всички други държави членки да включат ясни формулировки в проекта на приоритетите на ЕС за партньорство с Египет, що се отнася до зачитането на правата на човека и гражданското общество. В резултат на това не бе възможно рамката на двустранните отношения с Египет да бъде подновена навреме и не се прилагаше в началото на 2017 г.

Други изявления на ЕС по въпроси на външната политика

- През юли 2016 г. ЕС **не успя да подкрепи бързо** решението относно Южнокитайско море на арбитражният съд, сформирани по силата на Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право, заради противопоставяне на ограничен брой държави членки, което не беше свързано с въпросното съдебно решение. След няколко дни интензивни преговори в крайна сметка бе договорено изявление. Въпреки това, **макар ЕС да успя със закъснение да призове за зачитане на международното право, той не можа да призова за изпълнение на решението да бъде изпълнено.** Това беше особено проблематично с оглед на срещите на високо равнище ЕС — Китай и Азия — Европа (ASEM), които се провеждаха по същото време.
- През декември 2017 г. и през май 2018 г. изискването за единодушие по всеки аспект от всеобхватни проекти **попречи на ЕС да излезе с единни изявления** относно събития във връзка с Йерусалим въпреки продължаващия ангажимент на държавите членки относно дългогодишната и добре утвърдената позиция относно статута на Йерусалим в съответствие с международното право.

И в двата случая Съюзът не успя да реагира по своевременен и решителен начин на международно събитие, по което неговата позиция е ясна и добре утвърдена.

Налагане на санкции от страна на ЕС

- През февруари 2017 г. една държава членка **блокира подновяването на оръжейното ембарго срещу Беларус**, докато всички други държави членки накрая не се съгласиха да освободят определена категория малки оръжия с цел да се избегне пълното изтичане на ембаргото. Една година по-късно същата държава членка обвърза подновяването на ембаргото с разширяването на изключението до допълнителна категория оръжия, което отново всички останали държави членки в крайна сметка приеха по същата причина.
- През лятото на 2017 г. държава членка **блокира приемането на целенасочени ограничителни мерки на ЕС срещу Венесуела** в отговор на вътрешнополитически събития, които, както ЕС беше посочил по-рано, ако настъпят, биха довели до приемането на такива мерки. Тези ограничителни мерки в крайна сметка бяха приети едва през ноември 2017 г. след допълнителното съществено влошаване на обстановката в страната.

Тези примери отново показват, че гласуването с единодушие в Съвета ограничава способността на Европейския съюз да реагира бързо и категорично на международните събития. Докато установяването на режими на санкции в рамките на общата външна политика и политика на сигурност се решава с единодушие, режимът на ЕС за ответни санкции, наречен също Блокиращият регламент¹⁰, се урежда с квалифицирано мнозинство, което позволява той да бъде актуализиран без забавяне в отговор на международните събития.

¹⁰ Регламент (ЕО) № 2271/96 на Съвета от 22 ноември 1996 г. относно защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета страна, и действията, предприети на основание това законодателство или произтичащи от него, ОВ L 309, 29.11.1996 г., стр. 1—6.

Граждански мисии на общата политика за сигурност и отбрана

- Неотдавна, през 2018 г. **разширяването на обхвата на мисията за изграждане на капацитет в Сахел бе блокирано** от една държава членка, докато друга държава членка не оттегли своите резерви срещу отделна мисия в Ирак. За съжаление това не беше първият случай на държава членка, противопоставила се или забавила напредъка по конкретно досие на общата политика за сигурност и отбрана, само защото друга държава членка се държи по същия начин по друго досие. Такива ситуации никога не попречиха на ЕС в крайна сметка да постига напредък, но в някои случаи забавиха приемането на необходимите решения.

Забавянията в процеса на вземане на решения **поради единодушие** засягат не само решенията за започване и установяване на граждански мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана, а касаят също така аспекти на практическото изпълнение, като приемането на задължителните шестмесечни доклади, които всяка операция на гражданската мисия по линия на общата политика за сигурност и отбрана трябва да представя редовно на Съвета.

Тези и други подобни ситуации не бяха предизвикани от непреодолими различия в дългосрочните интереси, а от възможността за налагане на вето, с която държавите членки разполагат, за да блокират процеса на вземане на решения по причини, които не винаги са свързани с конкретния въпрос, и ги възпря да търсят конструктивен компромис.

Важно е да се отбележи, че в повечето от примерите, дадени по-горе, благодарение на усилията на всички участници често бяха намирани решения. За тези решения обаче бе платена цена. Продължителните обсъждания, дължащи се на използването на вето, често бяха **разединяващи** и навредиха на влиянието и единството на ЕС.

4. Действащата рамка за вземане на решения в общата външна политика и политика на сигурност

В Договора за Европейския съюз е установено общото правило, че Съветът приема решенията в областта на общата външна политика и политика на сигурност **с единодушие** (член 24, параграф 1 и член 31, параграф 1) от Договора)¹¹. Гласуването с единодушие е общото правило от Договора от Маастрихт насам. В същото време, **правилото за квалифицирано мнозинство съществува и вече се прилага в някои случаи** в общата външна политика и политика на сигурност.

4.1. Докато единодушието е общото правило за вземането на решения в областта на общата външна политика и политика на сигурност ...

Правилото за единодушие в общата външна политика и политика на сигурност контрастира с другите области на външна дейност на ЕС (като политиките на Съюза в

¹¹ Другите области, в които решенията се приемат с единодушие, са данъчното облагане, социалната сигурност или социалната закрила, присъединяването на нови държави към ЕС и оперативното полицейско сътрудничество.

областта на развитието и международното сътрудничество или търговия), където общото правило е решенията да се вземат с квалифицирано мнозинство¹².

Вземайки предвид трудностите, до които това правило може да доведе, Договорът за Европейския съюз предвижда правило, което има за цел да улесни вземането на решения с единодушие, като осигурява възможност за гъвкавост, която спомага за повишаването на ефективността при приемането на решения.

Т.нар. „**конструктивно въздържане**“ (член 31, параграф 1, втора алинея от ДЕС) предвижда правото дадена държава членка да се въздържи от гласуване с единодушие в областта на общата външна политика и политиката на сигурност и да придружи вота си с официална декларация. Държавата членка не е длъжна да изпълнява това решение. В дух на солидарност обаче, държавата членка е длъжна да се въздържа от действия, които биха възпрепятствали усилията на Съюза да изпълни въпросното решение.

Досега конструктивното въздържане е било използвано само веднъж от държава членка, когато ЕС реши през 2008 г.¹³ да създаде цивилна мисия по линия на общата политика за сигурност и отбрана в Косово*.

Напомняне — процедурите за гласуване в Съвета

Обикновено мнозинство (член 238 от ДФЕС): Обикновеното мнозинство е 15 от общо 28 държави членки.

Квалифицирано мнозинство (член 16 от ДЕС и член 238, параграф 3 от ДФЕС): След 2014 г. квалифицираното мнозинство се постига, ако 55 % от държавите членки гласуват „за“ — на практика това означава 16 от 28, и ако държавите членки, гласуващи „за“, представляват най-малко 65 % от цялото население на ЕС. „Въздържал се“ се брой за глас „против“.

Единодушие (член 238, параграф 4 от ДФЕС): Всички държави членки трябва да постигнат съгласие преди вземането на решение. Гласовете „въздържал се“ не възпрепятстват приемането на решения, взети от Съвета, който действа с единодушие.

4.2. ... гласуването с квалифицирано мнозинство е предвидено и вече се прилага в някои случаи за общата външна политика и политика на сигурност...

Европейският съвет обяви още през 1990 г., че следва да се обмисли гласуване с квалифицирано мнозинство за изпълнението на договорените преди това обща външна

¹² Докато другите области на външната дейност на ЕС се уреждат от разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз, общата външна политика и политика на сигурност се урежда от разпоредбите на Договора за Европейския съюз.

¹³ Съвместно действие 2008/124/ОВППС на Съвета от 4 февруари 2008 г. (ОВ L 42, 16.2.2008 г., стр. 92—98).

* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244(1999) на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

политика и политиката на сигурност¹⁴. С оглед на тази цел държавите членки се споразумяха, чрез последователни изменения на Договорите, да преминат постепенно към вземането на решения с квалифицирано мнозинство. Член 31, параграф 2 от ДЕС **разполага с голям потенциал, който до момента остава неоползотворен.**

В член 31, параграф 2 от ДЕС се предвижда Съветът да взема решение с квалифицирано мнозинство по въпроси от общата външна политика и политиката на сигурност в следните случаи¹⁵:

Случаи, в които член 31, параграф 2 от ДЕС **дава възможност** за използването на гласуване с квалифицирано мнозинство

- *„действие или позиция на Съюза въз основа на решение на Европейския съвет относно стратегическите интереси и цели на Съюза, както е посочено в член 22, параграф 1 от ДЕС“.*

Тази разпоредба дава възможност на Европейския съвет да приеме единодушно решение за определяне на стратегическите интереси и цели на Съюза в една или повече конкретни области на общата външна политика и политиката на сигурност. След като Европейският съвет определи стратегическите цели и принципи на планираното действие или позиция, Съветът приема с квалифицирано мнозинство всички решения за изпълнението на стратегическите решения на Европейския съвет.

- *„действие или позиция на Съюза по предложение на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, представено вследствие на конкретно искане, което Европейският съвет му е отправил по собствена инициатива или по инициатива на върховния представител“.*

Тази разпоредба дава възможност на Европейския съвет (както по собствена инициатива, така и по предложение от върховния представител) да поиска с единодушие от върховния представител да представи на Съвета предложение за решение, определящо действие или позиция на Съюза. В такива случаи Съветът взема решение с квалифицирано мнозинство. Потенциалното съдържание на искането на Европейския съвет не е определено в Договорите и по тази причина може да обхване всички области на общата външна политика и политика на сигурност.

Случаи, в които член 31, параграф 2 от ДЕС **изисква** използването на гласуване с

¹⁴ Вж. Заключения на Съвета при подготовката на междуправителствената конференция, предшестваща сключването на Договора от Маастрихт: http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_rome_eng.pdf.

¹⁵ Други членове, при които решенията трябва да се приемат с квалифицирано мнозинство съгласно Договора за Европейския съюз: член 41, параграф 3 от ДЕС, член 45, параграф 2 от ДЕС, член 46, параграф 2 от ДЕС. Неотдавна, въз основа на член 46, параграф 2 от ДЕС голямото мнозинство от държавите членки решиха да постигнат напредък в европейското сътрудничество в областта на избраната с приемането на решение с квалифицирано мнозинство, когато гласуват за установяването на постоянно структурирано сътрудничество в областта на сигурността и избраната. Създаването на такъв вид сътрудничество ще засили капацитета на ЕС като международен партньор в областта на сигурността и ще се постигне максимална ефективност на разходите за отбрана на държавите членки.

квалифицирано мнозинство

- „изпълнението на решение, определящо действие или позиция на Съюза“.

Това се отнася до положението след приемането от Съвета на първоначално действие или позиция с единодушие. Той ще приеме всички допълнителни решения за изпълнение с квалифицирано мнозинство.

- „назначаването на специален представител (по предложение на върховния представител/заместник-председател) съгласно член 33 от Договора за ЕС“.

Специалните представители разполагат с мандат по конкретни въпроси, свързани с общата външна политика и политика на сигурност. Квалифицирано мнозинство на практика работи добре, като води до бързи решения, без дори да се налага да се прибегва до официално гласуване. Както и в другите области на вземане на решения с квалифицирано мнозинство, назначаването на специални представители винаги е решавано с консенсус.

ДЕС установява две **важни предпазни мерки**, които предоставят рамката за използването на гласуването с квалифицирано мнозинство по въпросите на общата външна политика и политика на сигурност.

Предпазни мерки за използването на гласуването с квалифицирано мнозинство в рамките на общата външна политика и политика на сигурност

- В член 31, параграф 2 от ДЕС е предвидена „аварийна спирачка“, която позволява на държава членка да **възрази срещу вземането на решение с квалифицирано мнозинство по „жизненоважни причини, които излага, свързани с националната политика“**, като в този случай не се провежда гласуване. При неуспех на консултациите между върховния представител и съответната държава членка Съветът на Европейския съюз може да поиска с квалифицирано мнозинство въпросът да бъде отнесен до Европейския съвет за приемането на решението с **единодушие**.
- Член 31, параграф 4 от ДЕС **изключва решенията, които имат военни или отбранителни последици**, от обхвата на член 31, параграф 2 от ДЕС, като така се гарантира, че решение с такива последици няма да се взема с квалифицирано мнозинство.

4.3. ... и гласуването с квалифицирано мнозинство в рамките на общата външна политика и политика на сигурност би могло да бъде разширено допълнително

С Договора от Лисабон бе въведена **възможността използването на гласуване с квалифицирано мнозинство да бъде разширено допълнително**. Въз основа на т. нар. „клауза за преход“, определена в член 31, параграф 3 от ДЕС, Европейският съвет може да разреши с единодушие Съветът да вземе решение с квалифицирано мнозинство в други случаи от общата външна политика и политика на сигурност, различни от тези, предвидени в член 31, параграф 2 от ДЕС.

По този начин държавите членки ясно са предвидили, че за да може Европейският съюз да се превърне в наистина ефективен и ефикасен участник в областта на външните работи и сигурността, може да е целесъобразно Съветът да действа с квалифицирано мнозинство извън случаите, предвидени в член 31, параграф 2 от ДЕС.

И двете предпазни мерки, описани в раздел 4.2, ще продължат да се прилагат след използването на клаузата за преход от член 31, параграф 3 от ДЕС.

5. Конкретни предложения за подобряване на вземането на решения в областта на общата външна политика и политика на сигурност чрез гласуване с квалифицирано мнозинство

По тази причина Комисията приканва държавите членки да се възползват напълно от потенциала на ДЕС, предоставен от квалифицираното мнозинство по въпросите на общата външна политика и политиката на сигурност. Тя не предлага Съветът да действа с квалифицирано мнозинство във всички области на общата външна политика и политика на сигурност. Вместо това акцентът следва да бъде поставен върху области, в които гласуването с квалифицирано мнозинство явно ще внесе положителна промяна.

Правилата на Договора за „конструктивно въздържане“ по смисъла на член 31, параграф 1 от ДЕС и използването на гласуването с квалифицирано мнозинство съгласно член 31, параграф 2 от ДЕС имат голям потенциал. Ако бяха използвани, тези средства щяха да позволят да бъдат решени някои от ситуациите, описани в раздел 3. Поради това Комисията насърчава държавите членки в Съвета да използват този потенциал в пълна степен, като прилагат Договорите по буква и дух.

В този контекст заключенията на Съвета представляват полезен инструмент за постигане на политическо съгласие относно позициите на ЕС по конкретни въпроси, свързани с външната политика. Въпреки това Съветът следва да се въздържа от договаряне на позиции по взаимно съгласие¹⁶ по въпроси на общата външна политика и политика на сигурност и други свързани въпроси чрез паралелна или неформална процедура, когато е възможно да се използват инструментите, предвидени в Договора. Това ще позволи да се използва потенциалът на член 31, параграф 1, член 31, параграф 2 и член 31, параграф 3 от ДЕС.

Освен това, когато определен въпрос не се отнася до общата външна политика и политика на сигурност, а до външните аспекти на политика, обхваната от Договора за функционирането на Европейския съюз, за вземането на решения следва да се използват съответните правни основания, като по този начин не се прилага правилото за единодушие. Следва да се използва в пълна степен потенциалът на широката мрежа от делегации на ЕС в целия свят и в международните организации¹⁷.

Използване на потенциала на действащите разпоредби за гласуване с квалифицирано мнозинство съгласно член 31, параграф 2 от ДЕС

Съветът вече използва гласуване с квалифицирано мнозинство, когато изменя списъците, свързани с ограничителните мерки на ЕС (физически лица и образувания,

¹⁶ Общото съгласие е практика, която не е предвидена от Договорите, при която всички държави членки дават изричното си съгласие без възможност да гласуват с „въздържал се“.

¹⁷ Член 221 от ДФЕС.

обект на замразяване на активи и забрана за пътуване), основно по случаи, които отразяват промени в международните санкции, приети от Организацията на обединените нации, и понякога за изменение на списъците в рамките на автономния режим на санкции на ЕС, когато изменението само по себе си не е било сметено за чувствително от Съвета на ЕС¹⁸. Комисията предлага Съветът **систематично да използва гласуването с квалифицирано мнозинство за изменение на списъците към всички режими на санкции на ЕС**, в това число автономните мерки, в съответствие с процедурите по член 31, параграф 2 от ДЕС (трето тире).

Европейският съвет разполага с прерогатива да набелязва стратегическите интереси и цели на общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, включително в тематичен план и по отношение на връзките с определена държава или регион¹⁹. Комисията предлага Европейският съвет да приема решения, в които се определят тематични или географски стратегии, приоритети или насоки, задаващи обхвата и условията, при които Съветът може да действа чрез гласуване с квалифицирано мнозинство, за да ги изпълни, съгласно член 31, параграф 2 от ДЕС (първо тире).

Макар използването на потенциала на действащите разпоредби с квалифицирано мнозинство съгласно член 31, параграф 2 от ДЕС да представлява значително подобрение, то няма да отстрани много от установените недостатъци. За да бъдат отстранени тези недостатъци, Комисията предлага също така да се проучат по-структурни решения, **укрепващи вземането на решения в рамките на общата външна политика и политика на сигурност чрез използването на „клаузата за преход“ съгласно член 31, параграф 3 от ДЕС**.

Комисията **определи три** конкретни области, които незабавно ще извлекат полза от прилагането на клаузата за преход, предвидена в член 31, параграф 3 от ДЕС.

5.1. Позициите на ЕС за правата на човека в рамките на многостранни форуми

Универсалността и неделимостта на правата на човека са един от основните принципи, които са вдъхновили създаването, развитието и разширяването на ЕС и направляват неговите външни действия²⁰. Политическото единство по въпросите на правата на човека е от решаващо значение за запазване на доверието към ЕС в международен план и неговата мека сила на многостранните форуми и извън тях.

Когато позициите на ЕС по правата на човека, които да се отстояват на международни форуми, се обсъждат в контекста на общата външна политика и политиката на сигурност, понастоящем те се договарят с общо съгласие, обикновено под формата на заключения на Съвета. Преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство ще даде възможност за **по-ефективни и навременни действия на ЕС**. Ситуации като тази през юни 2017 г., когато Съюзът не бе в състояние да направи изявление по точка 4 (случай, свързани с правата на човека, които изискват вниманието на Съвета) пред Съвета на ООН по правата на човека, **вече няма да са възможни**.

¹⁸ Вж. Решение за изпълнение (ОВППС) 2018/1086 на Съвета от 30 юли 2018 г. относно ограничителни мерки с оглед на положението в Либия (ОВ L 194, 31.7.2018 г., стр. 150—151.)

¹⁹ Член 22, параграф 1, член 22, параграф 2 и член 26, параграф 1 от ДЕС.

²⁰ Както е предвидено в член 21 от ДЕС.

Поради това Комисията предлага **Европейският съвет да приеме с единодушие решение въз основа на член 31, параграф 3 от ДЕС, в което да се предвижда позициите на ЕС по въпросите на човешките права в рамките на международните форуми да се приемат с квалифицирано мнозинство под формата на решения на Съвета.**

5.2. Приемане и изменение на въведение от ЕС режими на ЕС на санкции

Политиката за налагане на санкции е сред най-мощните инструменти на ЕС в областта на външна политика и политика на сигурност, тъй като чрез нея значителната икономическа мощ на Съюза служи за постигането на външните му цели. Единството на действията е от съществено значение за запазването на равни условия във функционирането на вътрешния пазар и ефективността на общите правила в рамките на Шенген.

През последните години се увеличиха честотата и интензивността при използването на ограничителни мерки от страна на ЕС, което доказва готовността му да реагира, възпира и влияе на събитията чрез политически и икономически натиск. Както в случая с търговската политика, където се прилага гласуване с квалифицирано мнозинство, определянето на равнището на политически амбиции и подходящ баланс между икономическите интереси на държавите членки е в основата на всяко договаряне на санкции. В общ интерес на всички държави членки е способността на ЕС да действа решително в свой геополитически интерес — в повечето случаи като участник в международна мобилизация срещу сериозни нарушения на международното право.

Поради това Комисията предлага **Европейският съвет да приеме с единодушие решение въз основа на член 31, параграф 3 от ДЕС, в което да се предвижда решенията за въвеждане на режим на санкции да се приемат с квалифицирано мнозинство от Съвета²¹.**

5.3. Граждански мисии в рамките на общата политика за сигурност и отбрана

Гражданските мисии в рамките на общата политика за сигурност и отбрана играят важна роля в глобалния ангажимент на ЕС за мир и сигурност. Към днешна дата, когато решава за разполагането и провеждането на граждански мисии, Съветът действа с единодушие²².

В динамична международна обстановка ЕС трябва да бъде в състояние да използва своя инструментариум бързо, за да реагира и участва при кризи или след тях по бърз и видим начин, в пряка подкрепа на националните органи и/или местните общности. Тъй като ЕС се стреми да „изнася“ стабилност в съседните му държави, броят на гражданските мисии вероятно ще се увеличи. Като се има предвид нестабилната среда, в които тези мисии обикновено се провеждат, след като бъдат създадени, за тях е необходимо ефективно и гъвкаво управление.

Поради това Комисията предлага **Европейският съвет да приеме с единодушие решение въз основа на член 31, параграф 3 от ДЕС, в което да се предвижда**

²¹ Освен възможността, спомената по-горе в първата клетка от раздел 5.

²² Въз основа на член 42, параграф 4 от ДЕС, член 43, параграф 2 от ДЕС и член 28 от ДЕС.

решенията относно гражданските мисии в рамките на общата политика за сигурност и отбрана да се приемат с квалифицирано мнозинство от Съвета.

За начало следва да се обмислят по-специално всички мисии за изграждане на капацитет в областта на върховенството на закона за реформа в сектора на сигурността, тъй като те обикновено функционират едновременно с други инструменти на ЕС, за които се прилага гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета.

При всички случаи Европейският съвет може да реши, че след като бъдат установени с единодушие, всички решения във връзка с изпълнението на граждански мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана ще се взимат от Съвета чрез гласуване с квалифицирано мнозинство²³.

6. Заключение

Общата външна политика и политика на сигурност на ЕС бе значително подсилена от създаването ѝ насам. Нейните постижения са значителни, например в региона на Западните Балкани, подкрепата за Украйна и във връзка с иранската ядрена програма. Партньорите на ЕС по света очакват той да защитава своите ценности, както и многостранния международен ред, основан на правила.

Все по-ясно се осъзнава, че изпълнената с предизвикателства международна обстановка, пред която сме изправени, налага промяна в общата външна политика и политика на сигурност. ЕС трябва да стане по-силен участник на световната сцена, така че да може да продължи да оформя бъдещето ни, да отстоява нашия споделен суверенитет и да упражнява положително влияние по света.

Ефикасността на процеса на вземане на решения може да бъде подобрена в някои области на общата външна политика и политиката на сигурност. Това ще помогне на Европейския съюз да действа самостоятелно.

По тази причина Комисията препоръчва да бъде оползотворен потенциалът на Договора за Европейския съюз, като се използва пълният набор от възможности в рамките на общата външна политика и политика на сигурност, по-специално чрез често използване на гласуването с квалифицирано мнозинство.

С цел да допринесе за изграждането на по-обединен, по-силен и по-демократичен Съюз с перспектива до 2025 г., Европейската комисия приканва ръководителите, участващи на срещата, предвидена на 9 май 2019 г. в **Сибиу, да приемат предложенията, съдържащи се в настоящото съобщение**. Съветът следва да действа с квалифицирано мнозинство в следните три области на общата външна политика и политика на сигурност:

- що се отнася до въпроси, свързани с правата на човека в рамките на многостранни форуми;
- що се отнася до политиката на санкции;

²³ Включително решенията, взети от упълномощен орган.

- що се отнася до граждански мисии по линия на общата външна политика и политика на сигурност.