



Bruxelles, den 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL DET EUROPÆISKE RÅD, EUROPA-
PARLAMENTET OG RÅDET**

**En stærkere global aktør: en mere effektiv beslutningstagning for EU's fælles udenrigs-
og sikkerhedspolitik**

DA

DA

1. Indledning

I løbet af de sidste 60 år har skridtene hen imod en europæisk integration skabt en fælles skæbne for EU's borgere. Det spørgsmål, Europa står over for, er ganske enkelt: vil europæerne bestemme over deres fælles fremtid, eller skal den bestemmes af andre. Ønsker Den Europæiske Union at udgøre en grundpille i den nye multipolære verdensorden, eller vil den nøjes med at være en brik i det globale spil.

De udfordringer, som Europa står over for i dag, vil ikke forsvinde. Den globale konkurrence vil blive skærpet. Tempoet i den teknologiske udvikling vil stige. Den geopolitiske ustabilitet vil vokse. Virkningerne af klimaændringer vil kunne mærkes. Den demografiske udvikling betyder, at migrationen til EU vil fortsætte.

I Romerklæringen af 2017¹, som blev vedtaget i anledning af 60-årsdagen for Rom-traktaten, blev det anerkendt, at det var nødvendigt med en stærkere Europæisk Union. Lederne understregede navnlig, at EU bør blive en stærkere global aktør, som skal være bedre til at forme globale begivenheder og bedre rustet til at bære det internationale ansvar. Den Europæiske Union bør øge sin kapacitet til at "*handle troværdigt på den globale scene*" ("*Weltpolitikfähigkeit*")². Denne meddelelse er et bidrag til debatten blandt lederne, som vil blive videreført på mødet i Sibiu den 9. maj 2019.

I den komplekse, forbundne og omstridte verden³, vi nu har, skal EU beskytte sine borgere, fremme sine værdier og interesser, støtte den regelbaserede internationale orden og eksportere stabilitet til sine nabolande og andre steder i verden. EU skal også kunne leve op til tredjelandes, internationale organisationers og andre internationale aktørers forventninger om, at EU skal spille en central rolle i håndteringen af regionale og globale udfordringer.

Ingen medlemsstat kan tage disse udfordringer op eller gribe disse muligheder alene. EU og medlemsstaterne skal forene deres styrke med henblik på at fremme fælles interesser og værdier.

I sin tale om Unionens tilstand i 2018 har Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, identificeret en række politikker, som skal forfølges med henblik herpå. EU må arbejde tættere sammen med sine partnere i hele verden. EU bør intensivere sit partnerskab med Afrika, navnlig ved at lancere en alliance for bæredygtige investeringer og job. EU skal kunne stå på egne ben. Det skal f.eks. styrke euroens internationale rolle. EU skal også tale med en samlet, klar og stærk stemme som reaktion på internationale begivenheder.

For at nå disse mål og blive en stærkere global aktør skal EU sørge for, at det råder over de nødvendige instrumenter, navnlig ved at gøre beslutningstagningen mere effektiv.

I sin tale om Unionens tilstand i 2017 foreslog Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, i denne forbindelse at "*undersøge, hvilke udenrigspolitiske beslutninger kan ændres*

¹ [Romerklæring](#) fra lederne af 27 medlemsstater og af Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen

² Suppleret af kommissionsformand Jean-Claude Juncker i dennes [tale](#) på den 54. sikkerhedskonference i München.

³ [Fælles vision, fælles handling: et stærkere Europa. En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik](#), juni 2017.

*fra at kræve enstemmighed til beslutningstagning med kvalificeret flertal"*⁴. Dette kan gøres på grundlag af traktaterne i deres nuværende form. Den tyske forbundskansler Angela Merkels og den franske præsident Emmanuel Macrons Mesebergerklæring fra juni 2018 om fornyelse af Europas løfter om sikkerhed og velstand behandlede samme spørgsmål. De opfordrede til at *"se på nye metoder til at gøre beslutningstagningen hurtigere og mere effektiv i vores fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik"* og *"se på mulighederne for at bruge flertalsvedtagelser i udenrigs- og sikkerhedspolitiske sager som led i en større debat om flertalsvedtagelser i EU-politikkerne"*⁵.

Det er en diskussion, der længe har været oppe. EU har mange gange gennem tiden bevæget sig gradvist fra afstemninger med enstemmighed til afstemninger med kvalificeret flertal. Afstemninger med kvalificeret flertal, som første gang blev indført med den europæiske fælles akt⁶, er nu den almindelige afstemningsregel for EU's beslutningstagning, også inden for retlige og indre anliggender. Begrundelsen for at erstatte enstemmighed med kvalificeret flertal er enkel, tungtvejende og har altid været den samme. Medlemsstaterne har erkendt, at når der tilstræbes et vist ambitionsniveau inden for bestemte politikområder, er der tidspunkter, hvor **reglen om enstemmighed forsinker fremskridtet og i visse tilfælde forhindrer EU** i at tilpasse sig de skiftende vilkår. I den forstand har ethvert skridt i retning af kvalificeret flertal været et stort skridt fremad for EU.

På basis af en **kompromissøgende kultur** giver afstemning med kvalificeret flertal mere plads til diskussion og pragmatiske resultater, der afspejler alle parteres interesser. En fleksibel, effektiv og hurtig beslutningstagning har således gjort det muligt for **Unionen at blive en global reference, som sætter standarder** på områder som miljø- og forbrugerbeskyttelse, databeskyttelse samt fri og fair handel.

EU bliver en stadig vigtigere global aktør og anses mange steder i verden som frontløber hvad angår universelle værdier. EU har konsekvent arbejdet på at skabe fred og velstand i sine nabolande og andre steder i verden, eksempelvis gennem bistand til normaliseringen af forbindelserne mellem Beograd og Pristina, håndtering af Ruslands krænkelse af folkeretten på Krimhalvøen og i Østukraine og indledning af og mægling i forbindelse med forhandlingerne vedrørende det iranske atomprogram.

Ikke desto mindre vil en øget brug af afstemninger med kvalificeret flertal være til gavn for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I denne meddelelse angives begrundelsen for at tilstræbe en mere effektiv beslutningstagning på visse områder inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, samtidig med at det undersøges, hvilke muligheder traktaten om Den Europæiske Union giver herfor, og det identificeres, **på hvilke konkrete og realistiske områder Rådet kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal** i stedet for at holde fast ved enstemmighed. De særlige forhold, der gør sig gældende for udenrigspolitikken, er afspejlet i traktaterne. Der eksisterer en række skræddersyede beskyttelsesklausuler, som fortsat vil finde anvendelse. På et senere tidspunkt kan Kommissionen evt. undersøge, hvordan

⁴ Formand Jean-Claude Junckers [tale om Unionens tilstand 2017](#).

⁵ [Mesebergerklæring](#) fra den franske præsident Emmanuel Macron og den tyske forbundskansler Angela Merkel. I løbet af Det Europæiske Konvent havde flere medlemsstater allerede erkendt vigtigheden af at ændre retning og indføre afstemninger med kvalificeret flertal. Dette var især Frankrigs og Tysklands holdning (Ref. 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 Læs mere om [Det traktatfæstede europæiske samarbejde](#) i EUR-Lex-resuméerne over EU-lovgivning.

afstemninger med kvalificeret flertal kan anvendes til yderligere at styrke Unionens forbindelser med tredjelande.

2. Argumenter for beslutningstagning med kvalificeret flertal i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

I den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vedtages de fleste EU-afgørelser med enstemmighed. Normalt har dette ikke forhindret Unionen i at **være aktiv og indtage stærke holdninger** til udenrigspolitiske spørgsmål. Men det har i stigende grad påvirket EU's **hastighed og evne** til at handle på den globale scene. I international politik er tid afgørende, og en international aktørs troværdighed afhænger af vedkommendes evne til at reagere hurtigt og konsekvent på internationale kriser og begivenheder. På samme måde afhænger en global aktørs styrke, effektivitet og indflydelse af dens evne til at handle konsekvent og virkningsfuldt på den internationale scene og i globale fora.

Siden Maastrichttraktaten fra 1992, hvor medlemsstaterne for første gang bemyndigede Unionen til at handle i udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender, er der gjort betydelige fremskridt gennem en betydelig udvikling af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Der er dog stadig tilfælde, hvor man i EU ikke er i stand til at nå frem til fælles holdninger, eller hvor disse ikke er tilstrækkeligt solide eller ikke træffes hurtigt nok (se afsnit 3).

Disse tilfælde har reelle politiske omkostninger for Unionen og dens medlemsstater: EU-institutionerne forhindres i at handle beslutsomt, medlemsstater, der er mere aktive på internationalt plan, er begrænset til at repræsentere deres individuelle holdninger i stedet for at kunne basere sig på 28 landes kombinerede vægt, og medlemsstater, som ikke har deres eget sæde ved forhandlingsbordet, er ikke i stand til at øve direkte indflydelse i det pågældende spørgsmål.

Det faktum, at sådanne tilfælde stadig forekommer, viser, at reglen om enstemmighed forhindrer Unionen i at udnytte sit fulde potentiale i udenrigspolitikken. I et 2025-perspektiv vil det være vigtigt at overvinde disse begrænsninger med henblik på en eventuel udvidelse af EU. EU skal være stærkere og mere robust, før det kan blive større⁷.

I fremtiden bør visse afgørelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik derfor **træffes med kvalificeret flertal**. Anvendelsen af kvalificeret flertal vil gøre Unionen til en stærkere, mere effektiv og mere troværdig international aktør, da det vil blive lettere at:

- handle på den globale scene på grundlag af **solide og konsekvente holdninger**
- reagere **hurtigt og effektivt** på presserende udenrigspolitiske udfordringer, både når der skal fastlægges en ny holdning og gennemføres en aftalt strategi
- styrke EU's **modstandsdygtighed** ved at beskytte **medlemsstaterne** mod målrettet pres fra tredjelande, som forsøger at splitte EU.

Alt i alt vil dette hjælpe EU til at gøre sin del af arbejdet ved at optræde samlet som andet og mere end summen af sine enkelte dele. Erfaringerne fra andre politikområder,

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Et troværdigt udvidelsesperspektiv for landene på Vestbalkan og et øget engagement heri fra Den Europæiske Unions side", COM (2018) 65 final.

hvor det er reglen at bruge kvalificeret flertal, viser, at kvalificeret flertal fremmer fælles løsninger. I praksis har det vist sig, at afgørelser, der træffes med kvalificeret flertal, i langt de fleste tilfælde reelt er blevet truffet ved konsensus. Udsigten til afstemning med kvalificeret flertal er en stærk katalysator til at engagere alle aktører i at finde kompromiser, **et resultat, der kan accepteres af alle**, ved at opbygge en effektiv konsensus **og opnå enighed**. Bestræbelserne for at nå frem til en aftale indebærer større ejerskab af de beslutninger, der træffes, hvilket bør ske i "*en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet*"⁸.

I betragtning af de særlige forhold, der gør sig gældende for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og for at beskytte medlemsstaternes centrale interesser og prerogativer, indeholder traktaten desuden en række **vigtige beskyttelsesklausele** ved anvendelse af afstemning med kvalificeret flertal (se afsnit 4).

I betragtning af EU's kompromissøgende kultur og under hensyntagen til disse beskyttelsesklausele vil kvalificeret flertal fungere lige så godt inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som det har gjort det på andre områder af EU's politik.

Eksemplet med handelspolitikken

Handelspolitikken er et område, hvor der anvendes kvalificeret flertal⁹. Det er en EU-politik, hvor Rådet hyppigt skal træffe afgørelser. Men til trods for at de nationale økonomiske interesser er forskellige, har Rådet hidtil sjældent gjort brug af en formel afstemning. Medlemsstaterne har altid foretrukket at træffe afgørelse **ved konsensus**. Det, der er blevet lagt størst vægt på, er Unionens fælles interesse, som er mere end summen af medlemsstaternes samlede interesser. Og det har igen ført til, at EU har kunnet udnytte sit potentiale inden for verdenshandelen.

Større brug af afstemninger med kvalificeret flertal vil ikke i sig selv løse alle de problemer, som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik står over for. Der er fortsat andre udfordringer, f.eks. fremme af større konvergens mellem medlemsstaternes interesser og frembringelse af en fælles udenrigspolitisk kultur. Dette er hovedformålet med den globale EU-strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som alle medlemsstaterne har hilst velkommen. Med tiden vil arbejdet med at opbygge EU-holdninger gennem den pragmatiske proces, som fremmes af afstemninger med kvalificeret flertal, dog også bidrage til gradvist at skabe en fælles følelse af mål og interesser, som alle medlemsstater er villige til at følge. Der ligger også en udfordring i at sikre, at medlemsstaterne effektivt gennemfører og forsvare de holdninger, der er aftalt i Rådet, i deres bilaterale forbindelser med tredjelande. Medlemsstaternes ambitioner med hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bør også afspejles i Unionens budgetmæssige kapacitet i den næste flerårige finansielle ramme.

3. Eksempler, hvor reglen om enstemmighed svækker EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Der er i de seneste år truffet mange vigtige afgørelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Derudover har Unionen benyttet sine andre udenrigspolitiske instrumenter til at fremme sine værdier i hele verden på grundlag af afstemninger med kvalificeret flertal.

⁸ Artikel 24, stk. 3, i TEU.

⁹ Med meget begrænsede og betingede undtagelser i artikel 218, stk. 8, første afsnit, i TEUF.

Eksempler på EU-retsakter, der fremmer EU's værdier i dets eksterne forbindelser, og som træffes ved afstemning med kvalificeret flertal

- Der indrømmes handelspræferencer til tredjelande **inden for rammerne af det generelle toldpræferencesystem**. Lande, der ikke respekterer de grundlæggende menneskerettigheder, kan komme ud for, at disse præferencer suspenderes med betydelige økonomiske konsekvenser. EU har suspenderet eller tilbagetrukket handelspræferencer under dette system fra Myanmar, Hviderusland og Sri Lanka efter alvorlige krænkelser af menneskerettighederne.
- EU's retlige rammer for både **eksportkontrol af midler, der kan anvendes til tortur og dødsstraf, og varer med dobbelt anvendelsesformål** vedtages med kvalificeret flertal.

Der har været eksempler på, at EU-afgørelser om vigtige spørgsmål under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, navnlig om menneskerettigheder, EU-sanktioner eller vigtige områder af interesse for EU, er blevet blokeret, truffet for langsomt eller er blevet udvandet, fordi de skulle træffes med enstemmighed. **Disse sager viser, at der er behov for øget effektivitet i EU's udenrigspolitik.**

Tilfælde, hvor enstemmighed har forhindret, væsentligt forsinket eller indvirket negativt på indholdet af afgørelser under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Menneskerettigheder

Et af EU's vigtigste mål er at fremme menneskerettighederne. I de seneste år har der været visse tilfælde, hvor en eller flere medlemsstater af grunde, der ikke var relateret til menneskerettigheder, har forsinket, blokeret eller udvandet Unionens holdninger. Dette er sket både inden for rammerne af EU's bilaterale forbindelser med tredjelande og inden for internationale organisationer. Hver af disse sager har svækket EU's evne til at fremme overholdelsen af menneskerettighederne internationalt, indvirket negativt på dets troværdighed og forhindret det i at opfylde sine mål.

- FN's Menneskerettighedsråd i Genève er det centrale globale forum for drøftelse af menneskerettigheder. Dets program er struktureret omkring 10 punkter. De vigtigste landespecifikke menneskerettighedssituationer drøftes under punkt 4.

I juni 2017 var EU **for første gang** ikke i stand til at forelægge en punkt 4-erklæring i FN's Menneskerettighedsråd. Dette skyldtes indvendinger fra et begrænset antal medlemsstater, som ikke satte spørgsmålstejn ved indholdet af de foretagne vurderinger. Medlemsstaterne var imod udtrykkelige henvisninger til to tredjelande, som alle andre medlemsstater ønskede at nævne på grund af deres menneskerettighedssituation. Da det ikke lykkedes at komme ud af dette dødvande, endte det med, at EU's stemme ikke blev hørt.

- I september 2017 forsinkede en medlemsstat væsentligt vedtagelsen af EU's strategiske arbejdsplan for FN's Menneskerettighedsråd og EU's punkt 4-erklæring på grund af et specifikt problem med et tredjeland. I oktober blokerede den samme medlemsstat udkastet til en EU-erklæring, der skulle forelægges på FN's Generalforsamlings 3. Komité, hvilket i sidste ende tvang alle andre til at acceptere, hvad der generelt blev anset for en uforholdsmæssig henvisning til en specifik sag både med hensyn til indhold og længde set i forhold til alle andre henvisninger i

erklæringen.

- I februar 2018 medførte en række isolerede indvendinger fra et begrænset antal medlemsstater en betydelig forsinkelse og tvang i sidste ende alle andre til at acceptere at udvande vedtagelsen af de årlige prioriteter for menneskerettigheder, som EU skal forfølge i FN-regi.
- Der er også opstået sådanne vanskeligheder i forbindelse med EU's bilaterale forbindelser med tredjelande. På baggrund af en ny lov, der i alvorlig grad begrænser handlemulighederne for ikke-statslige organisationer i Egypten, var der et begrænset antal medlemsstater, som blokerede og i sidste ende i det væsentlige gik imod alle andre medlemsstaters ønske om at bruge et klart sprog i udkastet til EU's partnerskabsprioriteter med Egypten, for så vidt angår respekt for menneskerettigheder og civilsamfundet. Som følge heraf kunne rammerne for de bilaterale forbindelser med Egypten ikke forlænges i tide og faldt i begyndelsen af 2017 bort.

Andre udenrigspolitiske EU-erklæringer

- I juli 2016 var EU **ikke i stand til hurtigt at udtrykke sin opbakning** til en kendelse afsagt af en voldgiftsret under FN's Havretskonvention vedrørende Det Sydkinesiske Hav på grund af et begrænset antal medlemsstaters indsigelse, som ikke vedrørte den pågældende kendelse. Efter flere dages intense forhandlinger blev man endelig enige om en erklæring. **EU kunne således forsinket opfordre til overholdelse af folkeretten, men kunne ikke opfordre til gennemførelse af kendelsen.** Dette var særlig problematisk i lyset af de topmøder mellem EU og Kina og Asien (ASEM), der fandt sted sideløbende dermed.
- I december 2017 og maj 2018 betød kravet om enstemmighed i alle aspekter af de omfattende udkast, at **EU ikke kunne udstede fælles erklæringer** om udviklingen med hensyn til Jerusalem, på trods af at medlemsstaterne fortsat var enige om den mangeårige og veletablerede holdning til Jerusalems status i overensstemmelse med folkeretten.

I begge tilfælde var Unionen ikke i stand til at reagere på en rettidig og solid måde over for en international udvikling, som den havde en klar og veletableret holdning til.

EU-sanktioner

- I februar 2017 **blokerede en medlemsstat for forlængelsen af våbenembargoen over for Hviderusland**, indtil alle andre medlemsstater i sidste ende gik med til at lade en bestemt kategori af håndvåben være undtaget for at undgå, at embargoen helt udløb. Et år senere ville den samme medlemsstat kun gå med til en forlængelse, hvis undtagelsen blevet udvidet til at omfatte yderligere en kategori af våben, hvilket alle de andre medlemsstater til sidst også accepterede af samme grund.
- I sommeren 2017 **blokerede en medlemsstat for vedtagelsen af målrettede restriktive foranstaltninger over for Venezuela** som reaktion på den interne politiske udvikling, selv om EU tidligere havde anført, at en sådan situation ville føre til vedtagelsen af disse foranstaltninger. De pågældende restriktive foranstaltninger

blev først endeligt vedtaget i november 2017 efter en yderligere betydelig forværring af situationen på stedet.

Disse eksempler viser igen, at kravet om enstemmighed i Rådet hæmmer Den Europæiske Unions evne til at reagere hurtigt og beslutsomt på den internationale udvikling. Mens fastlæggelsen af sanktionsordninger inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal vedtages med enstemmighed, er EU's ordning for modsanktioner, også kaldet statuten om spærring¹⁰, underlagt kvalificeret flertal, hvilket betyder, at den hurtigt kan opdateres som reaktion på internationale begivenheder.

Civile missioner inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

- Så sent som i 2018 blev **forlængelsen af en kapacitetsopbygningsmission i Sahel blokeret** af en medlemsstat, indtil en anden medlemsstat opgav sine forbehold over for en særskilt mission i Irak. Desværre var dette ikke det første tilfælde, hvor en medlemsstat modsætter sig eller forsinket handling for så vidt angår en specifik sag under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, fordi en anden medlemsstat gør noget tilsvarende i en anden sag. Sådanne situationer har aldrig forhindret EU i til sidst at komme videre, men har — i nogle tilfælde — forsinket vedtagelsen af de nødvendige beslutninger.

Forsinkelserne i beslutningstagningen **som følge af krav om enstemmighed** strækker sig ud over beslutningerne om at iværksætte og etablere missioner under den fælles civile sikkerheds- og forsvarspolitik og omfatter tilmed aspekter af den praktiske gennemførelse, f.eks. godkendelsen af de obligatoriske halvårsrapporter, som hver mission under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik regelmæssigt skal forelægge Rådet.

Disse og andre lignende situationer skyldes ikke uovervindelige forskelle i langsigtede interesser, men derimod den kendsgerning, at medlemsstaterne med muligheden for at nedlægge veto har kunnet blokere beslutningsprocessen af grunde, der ikke altid har relation til det pågældende spørgsmål, og samtidig har afholdt dem fra at søge et konstruktivt kompromis.

Det er vigtigt at bemærke, at der i de fleste af de nævnte eksempler ofte blev fundet løsninger takket være en stor indsats fra alle involverede parter side. Men disse løsninger havde dog en pris. De langvarige drøftelser som følge af brugen af "veto" førte ofte til splittelse og skadede EU's indflydelse og sammenhold.

4. Den eksisterende ramme for beslutningstagning under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

I traktaten om Den Europæiske Union fastsættes den generelle regel, at Rådet vedtager afgørelser under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik **med enstemmighed** (traktatens artikel 24, stk. 1, og artikel 31, stk. 1)¹¹. Det har været reglen siden Maastrichttraktaten.

¹⁰ Rådets Forordning (EF) nr. 2271/96 af 22. november 1996 om beskyttelse mod virkningerne af den eksterritoriale anvendelse af lovgivning vedtaget af et tredjeland og af foranstaltninger, som er baseret herpå eller er en følge heraf. EFT L 309 af 29.11.1996, s. 1–6.

¹¹ De andre områder, hvor der vedtages afgørelser med enstemmighed, er beskatning, social sikring eller social beskyttelse, nye landes tiltrædelse af EU og operationelt politisamarbejde.

Samtidig findes der en **regel om kvalificeret flertal, som allerede finder anvendelse i visse tilfælde** under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

4.1. Mens enstemmighed er den generelle regel for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ...

Reglen om enstemmighed i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik står i kontrast til andre områder af EU's optræden udadtil (såsom Unionens politikker for udvikling og internationalt samarbejde eller handel), hvor den generelle regel er, at afgørelserne træffes med kvalificeret flertal¹².

I betragtning af de vanskeligheder, som denne regel kan medføre, indeholder traktaten om Den Europæiske Union en regel, der tager sigte på at lette vedtagelsen af afgørelser med enstemmighed, hvilket giver en vis fleksibilitet, som bidrager til øget effektivitet ved vedtagelsen af afgørelser.

Med den såkaldte "**konstruktive afståelse**" (artikel 31, stk. 1, andet afsnit, i TEU) fastsættes det, at en medlemsstat kan afholde sig fra at stemme i forbindelse med afstemninger, der kræver enstemmighed, i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ved at afgive en formel erklæring. Medlemsstaten vil i så tilfælde ikke være forpligtet til at anvende afgørelsen. I en ånd af solidaritet er medlemsstaten dog forpligtet til at afholde sig fra handlinger, der vil hindre Unionens bestræbelser på at gennemføre den pågældende afgørelse.

Hidtil er den konstruktive afståelse kun blevet anvendt én gang af en medlemsstat, da EU i 2008¹³ under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik besluttede at oprette en mission i Kosovo*.

Overblik — afstemningsprocedurer i Rådet

Simpelt flertal (artikel 238 i TEUF): Et simpelt flertal er 15 ud af 28 medlemsstater.

Kvalificeret flertal (artikel 16 i TEU og artikel 238, stk. 3, i TEUF): Det kvalificerede flertal for perioden efter 2014 er nået, hvis 55 % af medlemsstaterne stemmer for, hvilket i praksis betyder 16 ud af 28, og hvis medlemsstaterne repræsenterer mindst 65 % af EU's samlede befolkning. En stemmeundladelse tæller som en stemme imod forslaget.

Enstemmighed (Artikel 238, stk. 4, i TEUF): Alle medlemsstater skal være enige, inden en afgørelse kan vedtages. Undladelse af at stemme er ikke til hinder for, at Rådet kan træffe afgørelse med enstemmighed.

4.2. ... er afstemninger med kvalificeret flertal forudset og finder allerede anvendelse i visse tilfælde under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ...

¹² Mens andre områder af EU's optræden udadtil er omfattet af bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik underlagt bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union.

¹³ Rådets fælles aktion 2008/124/FUSP af 4. februar 2008 (EUT L 42 af 16.2.2008, s. 92-98).

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Det Europæiske Råd erklærede allerede i 1990, at man burde overveje muligheden for afstemninger med kvalificeret flertal for gennemførelsen af tidligere aftalte fælles udenrigs- og sikkerhedspolitikker¹⁴. Med dette mål for øje er medlemsstaterne gennem en række traktatændringer blevet enige om en gradvis udvikling i retning af beslutningstagning med kvalificeret flertal. Artikel 31, stk. 2, i TEU **har et stort potentiale, som hidtil ikke er blevet udnyttet.**

I henhold til artikel 31, stk. 2, i TEU skal Rådet med kvalificeret flertal træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i følgende tilfælde¹⁵:

Tilfælde, hvor det i henhold til artikel 31, stk. 2, i TEU *er muligt* at anvende afstemninger med kvalificeret flertal

- *"en EU-aktion eller en EU-holdning på grundlag af en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd vedrørende Unionens strategiske interesser og mål som omhandlet i artikel 22, stk. 1, i TEU".*

Denne bestemmelse giver Det Europæiske Råd mulighed for med enstemmighed at vedtage en afgørelse om EU's strategiske interesser og mål inden for et eller flere specifikke områder af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Når Det Europæiske Råd har fastsat de strategiske mål og principper for den påtænkte aktion eller holdning, vedtager Rådet så med kvalificeret flertal alle afgørelser til gennemførelse af Det Europæiske Råds strategiske afgørelser.

- *"en EU-aktion eller en EU-holdning, på forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik efter en specifik anmodning fra Det Europæiske Råd fremsat på dettes eget initiativ eller på initiativ af den højtstående repræsentant".*

Denne bestemmelse giver Det Europæiske Råd mulighed for (enten på eget initiativ eller efter forslag fra den højtstående repræsentant) med enstemmighed at anmode den højtstående repræsentant om at forelægge et forslag for Rådet med henblik på en afgørelse, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning. I sådanne tilfælde træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal. Det potentielle indhold i en sådan anmodning fra Det Europæiske Råd er ikke defineret i traktaterne og kan derfor omfatte alle områder af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Tilfælde, hvor det i henhold til artikel 31, stk. 2, i TEU *kræves* at anvende afstemninger med kvalificeret flertal

- *"gennemførelse af en afgørelse, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning".*

¹⁴ Se Rådets konklusioner i forbindelse med forberedelsen af regeringskonferencen inden indgåelsen af Maastricht-traktaten, http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_-_rome_eng_.pdf.

¹⁵ Andre artikler, hvor der i henhold til traktaten om Den Europæiske Union skal vedtages afgørelser med kvalificeret flertal: Artikel 41, stk. 3, i TEU, artikel 45, stk. 2, i TEU og artikel 46, stk. 2, i TEU. For nylig har et stort flertal af medlemsstaterne på grundlag af artikel 46, stk. 2, i TEU besluttet at fremme det europæisk forsvarssamarbejde ved at vedtage en afgørelse med kvalificeret flertal om etablering af det permanente strukturerede samarbejde inden for sikkerhed og forsvar. Etableringen af en sådan form for samarbejde vil øge EU's kapacitet som en international sikkerhedspartner og maksimere effektiviteten af medlemsstaternes forsvarsudgifter.

Dette gælder, når Rådet enstemmigt har vedtaget en indledende aktion eller holdning, og derefter vil vedtage alle yderligere gennemførelsesafgørelser med kvalificeret flertal.

- *"udnævnelse af en særlig repræsentant (på forslag af den højtstående repræsentant/næstformand) i henhold til artikel 33 i TEU"*.

De særlige repræsentanter har mandat i forbindelse med særlige fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Kvalificeret flertal har fungeret godt i praksis og har ført til hurtige beslutninger, uden at det har været nødvendigt at ty til formel afstemning. Udnævnelsen af særlige repræsentanter er ligesom på andre områder, hvor der træffes afgørelse med kvalificeret flertal, altid blevet vedtaget ved konsensus.

TEU fastlægger **to vigtige sikkerhedsklausuler** for anvendelsen af afstemninger med kvalificeret flertal i spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Sikkerhedsklausuler for anvendelse af kvalificeret flertal i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

- I artikel 31, stk. 2, i TEU er der en "**nødbremse**", der **gør det muligt for en medlemsstat at gøre indsigelse mod, at en afgørelse træffes med kvalificeret flertal**, af "**vitale, nærmere anførte årsager, der vedrører den nationale politik**", hvorpå der så ikke finder afstemning sted. Hvis samrådene mellem den højtstående repræsentant og den pågældende medlemsstat ikke fører til en løsning, kan Rådet for Den Europæiske Union med kvalificeret flertal anmode om, at sagen henvises til Det Europæiske Råd med henblik på en **enstemmig** afgørelse.
- Artikel 31, stk. 4, i TEU **udelukker afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet**, fra anvendelsesområdet for artikel 31, stk. 2, i TEU, hvorved det sikres, at afgørelser med sådanne indvirkninger ikke træffes med kvalificeret flertal.

4.3. ... og anvendelsen af kvalificeret flertal inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil kunne udvides yderligere

Lissabontraktaten gav **mulighed for yderligere at udvide brugen af afstemning med kvalificeret flertal**. På grundlag af den såkaldte "**passerellebestemmelse**" i **artikel 31, stk. 3, i TEU** kan Det Europæiske Råd med enstemmighed tillade Rådet at træffe afgørelse med kvalificeret flertal i andre sager under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik end dem, der er omhandlet i artikel 31, stk. 2, i TEU.

Medlemsstaterne forudså således klart, at for at Den Europæiske Union kan blive en virkelig effektiv aktør inden for udenrigs- og sikkerhedsanliggender, kan det være hensigtsmæssigt, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal i andre end de specifikke tilfælde, der er omhandlet i artikel 31, stk. 2, i TEU.

Begge de beskyttelsesklausele, der er beskrevet i afsnit 4.2, gælder også efter anvendelsen af "**passerellebestemmelsen**" i artikel 31, stk. 3, i TEU.

5. Konkrete forslag til at forbedre beslutningstagningen under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ved hjælp af afstemninger med kvalificeret flertal

Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til at udnytte potentialet i TEU hvad angår brugen af kvalificeret flertal i spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den foreslår ikke, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal på alle områder af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I stedet bør der være fokus på områder, hvor **afstemning med kvalificeret flertal klart vil gøre en positiv forskel.**

Traktatens bestemmelser om "konstruktiv afståelse" i henhold til artikel 31, stk. 1, i TEU og om anvendelse af kvalificeret flertal i henhold til artikel 31, stk. 2, i TEU har et stort potentiale. Hvis disse redskaber var blevet anvendt, ville det have været muligt at håndtere nogle af de situationer, der er beskrevet i afsnit 3. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne i Rådet **til fuldt ud at udnytte dette potentiale ved at anvende traktaterne i overensstemmelse med deres bogstav og ånd.**

I den sammenhæng er Rådets konklusioner et nyttigt redskab til opnå politisk enighed om EU's holdninger til specifikke udenrigspolitiske spørgsmål. Rådet bør dog afholde sig fra at opnå enighed om holdninger via fælles overenskomst¹⁶ om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og andre dertil knyttede spørgsmål gennem parallelle eller uformelle procedurer, når det er muligt at anvende de værktøjer, der er fastsat i traktaten. Dette vil gøre det muligt at udnytte mulighederne i artikel 31, stk. 1, 2 og 3, i TEU.

I de tilfælde, hvor et spørgsmål ikke vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, men derimod de eksterne aspekter af en politik, der er reguleret af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, bør de tilsvarende retsgrundlag desuden anvendes til at træffe afgørelser, således at man ikke anvender reglen om enstemmighed. Det potentiale, der ligger i det udbredte netværk af EU-delegationer i hele verden og i de internationale organisationer, bør udnyttes fuldt ud¹⁷.

Udnyttelse af potentialet i de eksisterende bestemmelser om afstemning med kvalificeret flertal i henhold til artikel 31, stk. 2, i TEU

Rådet har allerede anvendt afstemninger med kvalificeret flertal ved ændring af lister under EU's restriktive foranstaltninger (personer og enheder, der er omfattet af indefrysning af aktiver og rejseforbud), hovedsagelig i sager, der afspejler ændringer af internationale sanktioner, der er vedtaget af De Forenede Nationer, og lejlighedsvis ved ændring af lister under autonome EU-sanktionsordninger, hvis Rådet for Den Europæiske Union ikke anså selve ændringen for at være af følsom art¹⁸. Kommissionen foreslår, at Rådet **konsekvent anvender afstemninger med kvalificeret flertal ved ændringer af listerne for alle EU's sanktionsordninger** — herunder autonome foranstaltninger — i overensstemmelse med procedureerne i artikel 31, stk. 2, i TEU (tredje led).

Det Europæiske Råd har beføjelsen til at identificere strategiske interesser og mål for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder tematisk og for så vidt angår forbindelserne med et bestemt land eller en bestemt region¹⁹. Kommissionen foreslår, at Det Europæiske Råd vedtager afgørelser om tematiske eller geografiske strategier, prioriteter eller retningslinjer, der fastsætter i hvilket omfang og under hvilke betingelser, Rådet kan træffe

¹⁶ Fælles overenskomst er en praksis, som ikke er fastlagt i traktaterne, hvorved alle medlemsstater giver deres udtrykkelige samtykke, uden at der er mulighed for at afholde sig fra at stemme.

¹⁷ Artikel 221 i TEUF.

¹⁸ Se Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2018/1086 af 30. juli 2018 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Libyen, EUT L 194 af 31.7.2018, s. 150-151.

¹⁹ Artikel 22, stk. 1, artikel 22, stk. 2, og artikel 26, stk. 1, i TEU.

afgørelse med kvalificeret flertal for at gennemføre dem, jf. artikel 31, stk. 2, i TEU (første led).

Selv om udnyttelsen af potentialet i de eksisterende bestemmelser om kvalificeret flertal i henhold til artikel 31, stk. 2, i TEU vil udgøre en væsentlig forbedring, vil den ikke tage højde for mange af de konstaterede svagheder. For at håndtere dette foreslår Kommissionen, at der også kigges på mulighederne for mere strukturelle løsninger, som kan **styrke beslutningstagningen i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i henhold til artikel 31, stk. 3, i TEU ved hjælp af "passerellebestemmelsen"**.

Kommissionen **har identificeret tre** specifikke områder, som umiddelbart ville kunne drage fordel af anvendelsen af "passerellebestemmelsen" i artikel 31, stk. 3, i TEU.

5.1. EU's holdninger til menneskerettigheder i multilaterale fora

Menneskerettighedernes universalitet og udelelighed er et af de centrale principper, der lå til grund for oprettelsen, udviklingen og udvidelsen af EU, og som Unionens optræden udadtil bygger på²⁰. Det er afgørende, at der opretholdes politisk enhed på menneskerettighedsområdet for at bevare EU's internationale troværdighed og bløde magt både i og uden for de multilaterale fora.

Når de EU-holdninger vedrørende menneskerettigheder, der skal indtages i internationale fora, drøftes inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, enes man i øjeblikket om dem ved fælles overenskomst, normalt i form af Rådets konklusioner. Hvis man går over til afstemning med kvalificeret flertal, vil det give mulighed for en **mere effektiv og rettidig indsats fra EU's side**. Situationer som den i juni 2017, hvor Unionen ikke var i stand til at afgive en punkt 4-erklæring (menneskerettighedssituationer, der kræver opmærksomhed fra Rådets side) i FN's Menneskerettighedsråd, **vil ikke længere kunne opstå**.

Kommissionen foreslår derfor, at **Det Europæiske Råd på grundlag af artikel 31, stk. 3, i TEU med enstemighed vedtager en afgørelse om, at EU's holdning til menneskerettighederne i internationale fora vedtages med kvalificeret flertal i form af rådsafgørelser**.

5.2. Vedtagelse og ændring af EU's sanktionsordninger

Sanktionspolitikken er et af EU's stærkeste udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjer, da den udnytter EU's betydelige økonomiske styrke til at fremme de udenrigspolitiske mål. Det er væsentligt med fælles handling for at bevare lige vilkår på det indre marked og sikre, at de fælles Schengenregler fungerer effektivt.

I de seneste år er hyppigheden og intensiteten i EU's brug af restriktive foranstaltninger vokset, hvilket viser, at EU er villig til at reagere på, afværge og påvirke udviklingen gennem politisk og økonomisk pres. Ligesom det er tilfældet med handelspolitik, hvor der anvendes afstemning med kvalificeret flertal, er fastlæggelsen af et politisk ambitionsniveau og en passende balance mellem medlemsstaternes økonomiske interesser centrale elementer i forhandlingerne om sanktioner. Det er i alle medlemsstaters fælles interesse, at EU kan

²⁰ Jf. artikel 21 i TEU.

handle beslutsomt i sine geopolitiske interesser, ofte som led i en international mobilisering mod alvorlige krænkelse af folkeretten.

Kommissionen foreslår derfor, at **Det Europæiske Råd på grundlag af artikel 31, stk. 3, i TEU med enstemmighed vedtager en afgørelse om, at afgørelser om indførelse af sanktionsordninger vedtages med kvalificeret flertal i form af rådsafgørelser²¹.**

5.3. Civile missioner inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Civile missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik spiller en vigtig rolle i EU's globale engagement for fred og sikkerhed. I øjeblikket træffer Rådet afgørelse med enstemmighed²², når det iværksætter og træffer afgørelse om gennemførelsen af civile missioner.

I et dynamisk internationalt miljø skal EU være i stand til straks at anvende sine redskaber for hurtigt og synligt at reagere og engagere sig i krise- eller efterkrisesituationer og direkte støtte de nationale myndigheder og/eller lokalsamfund. Da EU søger at eksportere stabilitet til sine nabolande, vil antallet af civile missioner sandsynligvis stige. I betragtning af de skiftende forhold, som sådanne missioner typisk fungerer under, når de først er etableret, kræver de en effektiv og fleksibel forvaltning.

Kommissionen foreslår derfor, at **Det Europæiske Råd på grundlag af artikel 31, stk. 3, i TEU med enstemmighed vedtager en afgørelse om, at alle afgørelser om civile missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik vedtages med kvalificeret flertal i form af rådsafgørelser.**

Til at starte med bør der især overvejes missioner med sigte på kapacitetsopbygning inden for retsstatsforhold og reform af sikkerhedssektorer, da de sædvanligvis går hånd i hånd med andre EU-instrumenter, der er underlagt afstemning med kvalificeret flertal i Rådet.

Under alle omstændigheder kan Det Europæiske Råd evt. **beslutte, at når det først er enstemmigt vedtaget, skal alle afgørelser vedrørende gennemførelsen af civile missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik træffes af Rådet med kvalificeret flertal²³.**

6. Konklusion

EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er blevet styrket betydeligt, siden den blev indført. Dens resultater, f.eks. i de vestlige Balkanlande, til støtte for Ukraine og i forbindelse med Irans nukleare program, er betydelige. EU's partnere i verden forventer, at EU vil kæmpe for sine værdier og for den internationale regelbaserede multilaterale orden.

Det står i stigende grad klart, at den udfordrende internationale situation, vi står over for, kræver en intensivning af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU skal blive en

²¹ Ud over den mulighed, der er anført i første felt i afsnit 5.

²² Artikel 42, stk. 4, artikel 43, stk. 2, og artikel 28 i TEU.

²³ Herunder afgørelser, der træffes ved delegeret myndighed.

stærkere global aktør, så vi kan fortsætte med at forme vores fremtid, opretholde vores fælles suverænitæt og udøve en positiv indflydelse på internationalt plan.

Beslutningstagningen kan gøres mere effektiv inden for visse områder af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette vil gøre det lettere for Den Europæiske Union at stå på egne ben.

Derfor opfordrer Kommissionen til, at der gøres brug af potentialet i traktaten om Den Europæiske Union ved fuldt ud at udnytte alle muligheder inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, navnlig ved at øge anvendelsen af afstemninger med kvalificeret flertal.

For at bidrage til at opbygge et mere forenet, stærkere og mere demokratisk EU i et 2025-perspektiv opfordrer Europa-Kommissionen lederne til på mødet den 9. maj 2019 i **Sibiu at tilslutte sig forslagene i denne meddelelse**. Rådet bør træffe afgørelse med kvalificeret flertal på følgende tre områder af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik:

- Menneskerettighedsspørgsmål i multilaterale fora
- Sanktionspolitik
- Civile missioner under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.