



Meddelande om effektivisering av beslutsfattandet inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Utrikesdepartementet

2018-10-17

Dokumentbeteckning

COM(2018) 647

En starkare global aktör: effektivare beslutsfattande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Sammanfattning

I sitt meddelande *En starkare global aktör: effektivare beslutsfattande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik* från 12 september föreslår Europeiska kommissionen utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet på tre områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i syfte att få ett snabbare och effektivare beslutsfattande. De områden som berörs är beslut om EU:s ståndpunkter i frågor om mänskliga rättigheter i multilaterala forum, frågor om sanktioner och civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Kommissionen menar att detta skulle kunna vara ett sätt för unionen att, i en mer komplex värld, bli en starkare global aktör.

Kommissionen föreslår, för det första, att rådet borde utnyttja existerande möjligheter i EU-fördraget (EUF) till att anta beslut med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, istället för med enhällighet. För det andra föreslår kommissionen att Europeiska rådet borde besluta om att kvalificerad majoritet även ska tillämpas på de områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som har nämnts ovan.

Regeringen välkomnar att kommissionen har initierat en diskussion om säkerställandet av en mer effektiv gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Regeringen studerar för närvarande förslaget. 2018/19:FPM8

1 Förslaget

1.1 Förslagets innehåll

1.1.1 Ärendets bakgrund

I sitt tal om ”tillståndet i unionen” 2017 föreslog kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker att det borde övervägas om beslutsformen för vissa beslut inom den gemensamma utrikespolitiken skulle kunna ändras från enhällighet till kvalificerad majoritet.

Juncker återkom till frågan i sitt tal om ”tillståndet i unionen” tal den 12 september 2018, och samma dag presenterade kommissionen ett meddelande till Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet med titeln *En starkare global aktör: effektivare beslutsfattande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik*.

Kommissionen föreslår två sätt för rådet att i större utsträckning utnyttja möjligheterna som EU-fördraget medger för att tillämpa kvalificerad majoritet för beslutsfattande, i stället för att fatta beslut med enhällighet som idag.

För det första uppmanar kommissionen att rådet, i större utsträckning än vad som görs i dag, borde utnyttja existerande möjligheter i EU-fördraget om att anta beslut med kvalificerad majoritet istället för med enhällighet. För det andra föreslår kommissionen att Europeiska rådet borde besluta om att kvalificerad majoritet ska tillämpas på beslut avseende EU:s arbete med mänskliga rättigheter i internationella forum, sanktioner och avseende beslut om redan inrättade civila uppdrag.

Huvudregeln om enhällighet för beslutsfattande inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken framgår av artiklarna 24(1) och 31(1) EUF. Kommissionen noterar i meddelandet att de rättsliga förutsättningarna för användning av kvalificerad majoritet som beslutsform redan finns för vissa fall. Enligt artikel 31(2) EUF medges exempelvis tillämpning av kvalificerad majoritet för . antagande av beslut om genomförande av beslut fattade av Europeiska rådet avseende EU:s strategiska intressen och mål och förantagande av beslut som fastställer EU:s åtgärder eller ståndpunkter på förslag från den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik som lagts fram på särskild begäran av Europeiska rådet. , Artikel 31(2) kräver att vissa beslut ska antas med kvalificerad majoritet, exempelvis beslut om genomförande av ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller ståndpunkter.

1.1.2 Syftet med meddelandet

Syftet med ökad användning av beslut med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skulle enligt kommissionen vara att effektivisera beslutsfattandet för att stärka EU:s roll som global aktör i vad som beskrivs som den komplexa, uppkopplade och konkurrensutsatta världen av idag. Genom en ökad tillämpning av kvalificerad majoritet för beslutsfattande menar kommissionen att EU skulle bli en starkare, mer effektiv och mer trovärdig internationell aktör.

Kommissionen skriver i meddelandet att kvalificerad majoritet är den huvudsakliga formen för beslutsfattande inom EU, inklusive i rättsliga- och inrikesfrågor. Kommissionen menar att tillämpning av kvalificerad majoritet som beslutsform främjar konsensusbyggande och pragmatiska lösningar mellan EU:s medlemsstater och att så även skulle kunna bli fallet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Kommissionen anser att enhällighetskravet påverkar EU:s möjlighet att agera tillräckligt snabbt i vissa utrikespolitiska frågor och därmed förhindrar EU att utnyttja sin fulla potential. Kommissionen påpekar att ett fördröjt agerande från EU har politiska kostnader för både EU och enskilda medlemsstater. Därtill betonas att EU behöver ha löst detta hinder i ett längre perspektiv, inför en möjlig utvidgning av EU.

Kommissionen anger att det aktuella meddelandet är ett bidrag till en diskussion bland EUs ledare i Sibiu, under det rumänska EU-ordförandeskapet, den 9 maj 2019.

1.1.3 Förslaget om utökad tillämpning av redan existerande möjligheter att tillämpa kvalificerad majoritet för beslutsfattande

Med stöd av artikel 31(2) används kvalificerad majoritet i dagsläget för beslut om ändringar avseende *vissa* sanktioner, närmare bestämt ändringar i förteckningar över personer och enheter som omfattas av frysning av tillgångar och reseförbud. Detta gäller dock inte för alla sanktionsregimer. Kommissionen föreslår att rådet konsekvent bör använda sig av kvalificerad majoritet för beslut om ändringar av förteckningarna i *samtliga* sanktionsregimer, inklusive autonoma åtgärder.

Kommissionen föreslår även att Europeiska rådet ska anta beslut om tematiska eller geografiska strategier, prioriteringar eller riktlinjer inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, för att på så vis klargöra i vilken omfattning och på vilka villkor som rådet kan anta beslut med kvalificerad majoritet, enligt artikel 31(2), för genomförande av Europeiska rådets strategiska beslut.

1.1.4 Förslag om beslut avseende tillämpning av kvalificerad majoritet på ytterligare områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

2018/19:FPM8

Enligt artikel 31(3) EUF kan Europeiska rådet med enhällighet besluta om att införa kvalificerad majoritet för beslutsfattande i andra fall inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, än de som avses i artikel 31 (2) EUF. Denna möjlighet är, liksom möjligheterna enligt artikel 31(2), inte tillämplig på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Kommissionen föreslår att Europeiska rådet ska besluta om kvalificerad majoritet för beslutsfattande avseende följande tre områden.

1) *För antagande av EU:s positioner om mänskliga rättigheter i internationella forum.* Förslaget motiveras med att politisk enighet avseende mänskliga rättigheter, som tillhör EU:s centrala principer, är kritisk för upprätthållandet av EU:s trovärdighet och mjuka makt inom och bortanför internationella forum.

2) *För antagande av beslut om fastställandet av sanktionsregimer.* Sanktioner beskrivs av kommissionen som ett av EU:s starkaste utrikespolitiska verktyg, eftersom det utnyttjar EU:s ekonomiska styrka i utrikespolitiska syften. Kommissionen pekar på att det finns likheter i överväganden på detta område och på handelspolitikens område, där kvalificerad majoritet tillämpas.

3) *För alla beslut rörande civila GSFP-uppdrag* Kommissionen motiverar förslaget med att omvärldsläget kräver att EU på ett snabbt och flexibelt sätt måste kunna reagera och engagera sig i konflikt- eller post-konfliktområden. Kommissionen föreslår att ändringen av beslutsformen inledningsvis ska omfatta beslut avseende insatser som arbetar med rättsstatsuppbyggnad och säkerhetssektorreform, eftersom de insatserna ofta agerar i samklang med andra EU-instrument för vilka beslut tas med kvalificerad majoritet. Kommissionen anser vidare att Europeiska rådet i alla händelser bör kunna besluta att alla beslut om genomförande av uppdrag, för vilka inrättandebeslut fattats med enhällighet, ska tas med kvalificerad majoritet.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

1.3 Budgetära konsekvenser

Meddelandet i sig, som beskriver kommissionens förslag på hur beslutsfattandet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skulle kunna effektiviseras, har inga budgetära konsekvenser.

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen har initierat en diskussion om säkerställandet av en mer effektiv gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Meddelandet kommer att bli föremål för diskussioner mellan EU:s medlemsstater. Regeringen studerar för närvarande förslaget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Meddelandet har ännu inte varit föremål för formella diskussioner, varför medlemsstaternas ståndpunkter ännu inte är kända.

I den så kallade Meseberg-deklarationen från juni 2018 uppmanade dock Frankrikes president Emmanuel Macron och Tysklands förbundskansler Angela Merkel till att finna sätt att öka snabbheten och effektiviteten i beslutsprocessen inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive genom att utforska möjligheter att tillämpa kvalificerad majoritet för beslutsfattande.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ingen av EU:s institutioner, utöver kommissionen, har uttalat sin ståndpunkt om meddelandet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte gått ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

–

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att bli föremål för diskussioner i rådet. Kommissionen anger att det aktuella meddelandet är ett bidrag till en diskussion bland EUs ledare i Sibiu, under det rumänska EU-ordförandeskapet, den 9 maj 2019.

4.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

2018/19:FPM8

Ett beslut om införande av kvalificerad majoritet ska antas med enhällighet av Europeiska rådet, enligt artikel 31(3) EUF.

4.3 Fackuttryck/termer

Kvalificerad majoritet - Enligt artikel 16 EUF och artikel 238 (3) i fördraget om EU:s funktionssätt antas ett förslag med kvalificerad majoritet när 55% röstar för ett antagande, om medlemsstaterna som röstar för förslaget också representerar 65% av befolkningen i EU. Ett avstående räknas som en röst emot förslaget i fråga.

EUF – Fördraget om Europeiska Unionen

GUSP – den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

GSFP – den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.