



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPPA-NEUVOSTOLLE, EUROOPAN
PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Vahvempi maailmanlaajuinen toimija: päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä
ulko- ja turvallisuuspolitiikassa**

1. Johdanto

Viimeisten 60 vuoden aikana Euroopan yhdentymisen eteneminen on luonut unionin kansalaisille yhteisen tulevaisuuden. Seuraavaksi on vastattava yksinkertaiseen kysymykseen: haluavatko eurooppalaiset päättää itse yhteisestä tulevaisuudestaan vai jätetäänkö päätös muiden tehtäväksi. Haluaako Euroopan unioni olla osa syntymässä olevaa moninapaista maailmanjärjestystä vai jättäytyykö se pelinappulaksi?

Eurooppaan tällä hetkellä kohdistuviin haasteisiin on vastattava tulevaisuudessa. Maailmanlaajuinen kilpailu kiristyy. Teknologian kehityksen vauhti kiihtyy. Geopoliittinen epävakaus kasvaa. Ilmastonmuutoksen vaikutukset voimistuvat. Väestökehityksen trendi johtaa siihen, että EU:hun suuntautuva muuttoliike jatkuu.

Rooman sopimuksen 60-vuotisjuhlan yhteydessä annetussa Rooman julistuksessa¹ vuodelta 2017 todettiin, että Euroopan unionin vahvistaminen on välttämätöntä. EU-johtajat korostivat erityisesti, että unionista pitäisi tehdä vahvempi maailmanlaajuinen toimija. Sen on pystyttävä vaikuttamaan paremmin maailmanlaajuisiin tapahtumiin ja oltava valmis ottamaan enemmän vastuuta kansainvälisillä foorumeilla. Euroopan unionin on parannettava valmiuttaan *'toimia uskottavasti maailmanpolitiikan näyttämöllä'* (*'Weltpolitikfähigkeit'*)². Tällä tiedonannolla valmistellaan osaltaan EU-johtajien keskustelua Sibiussa 9. toukokuuta 2019 pidettävässä kokouksessa.

Maailma on nykyisin monimutkainen ja verkottunut, ja lisäksi vastakkainasettelu on lisääntynyt³. EU:n on suojeltava kansalaisiaan, edistettävä arvojaan ja etujaan, tuettava sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä ja vietävä vakautta naapurialueilleen ja niiden ulkopuolelle. EU:n on pystyttävä vastaamaan myös kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen ja muiden kansainvälisten toimijoiden odotuksiin, jotta unioni voi olla avainasemassa alueellisten ja maailmanlaajuisten haasteiden ratkaisemisessa.

Yksikään jäsenvaltio ei pysty yksin vastaamaan näihin haasteisiin eikä käyttämään hyväkseen näitä mahdollisuuksia. EU:n ja sen jäsenvaltioiden on yhdistettävä voimansa edistääkseen yhteisiä etuja ja arvoja.

Puheenjohtaja Juncker mainitsi unionin tilaa vuonna 2018 käsitelleessä puheessaan useita politiikkatoimia, jotka on toteutettava tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n on tehtävä tiivistä yhteistyötä kumppaniensa kanssa kaikkialla maailmassa. Kumppanuussuhteita Afrikan maiden kanssa olisi syvennettävä, erityisesti käynnistämällä uusi kestävien investointien ja työpaikkojen allianssi. EU:n on pystyttävä seisomaan omilla jaloillaan. Muun muassa euron kansainvälistä asemaa on vahvistettava. EU:n on myös puhuttava yhteisellä, selvällä ja vahvalla äänellä reagoidessaan kansainvälisiin tapahtumiin.

Jotta nämä tavoitteet voidaan saavuttaa ja EU:sta tulee vahvempi maailmanlaajuinen toimija, sen on otettava käyttöön tarvittavat välineet etenkin tehostamalla päätöksentekoa.

¹ EU:n 27 jäsenvaltion sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajien antama [Rooman julistus](#).

² Ilmaisui, jota puheenjohtaja Juncker käytti [puheessaan](#) Münchenin 54. turvallisuuskonferenssissa.

³ [Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa, EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia](#), kesäkuu 2017.

Tämän vuoksi puheenjohtaja Juncker ehdotti unionin tilaa vuonna 2017 käsitelleessä puheessaan, että ”jäsenvaltiot miettivät, mitkä ulkopoliittikan päätökset voitaisiin tehdä yksimielisyyden sijaan määräenemmistöllä”⁴. Tämä voidaan toteuttaa voimassa olevien perussopimusten mukaisesti. Samaa asiaa käsiteltiin Saksan liittokansleri Angela Merkelin ja Ranskan presidentti Emmanuel Macronin kesäkuussa 2018 antamassa Mesebergin julkilausumassa, joka koski Euroopan turvallisuutta ja vaurautta koskevien lupausten uusimista. Julkilausumassa kehoitettiin ”etsimään uusia tapoja EU:n päätöksenteon nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla” ja ”tutkimaan mahdollisuuksia tehdä määräenemmistöpäätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla määräenemmistöpäätöksistä EU:n politiikoissa käytävän laajemman keskustelun puitteissa”⁵.

Tästä aiheesta keskustellaan pitkään. EU on siirtynyt asteittain yksimielisistä päätöksistä määräenemmistöpäätöksiin moneen otteeseen historiansa aikana. Euroopan yhtenäisasiakirjalla⁶ käyttöön otettu määräenemmistö päätös on nykyisin EU:n päätöksentekoa koskeva vakiosääntö, jota käytetään myös oikeus- ja sisäasioissa. Syy yksimielisyyden korvaamiseen määräenemmistöllä on yksinkertainen, pakottava ja sama kuin aina ennenkin. Jäsenvaltiot ovat tunnustaneet, että kun tietty tavoitetaso pyritään saavuttamaan jollakin tietyllä toimintaloheella, **yksimielisyyden sääntö alkaa tietyllä hetkellä hidastaa edistymistä, ja joissakin tapauksissa EU ei pysty mukautumaan muuttuviin realiteetteihin**. Tässä mielessä jokainen askel kohti määräenemmistö päätöstä on ollut merkittävä edistysaskel EU:lle.

Kompromissiratkaisuun perustuva määräenemmistöäänestys avaa enemmän tilaa keskusteluille ja käytännönläheisille tuloksille, jotka ovat kaikkien etujen mukaisia. Joustavan, tehokkaan ja nopean päätöksenteon ansiosta **unionista on tullut maailmanlaajuinen vertailukohta ja esikuva** esimerkiksi ympäristönsuojelun, kuluttajansuojan, tietosuojan sekä vapaan ja reilun kaupan aloilla.

EU:sta on tulossa yhä tärkeämpi toimija maailmassa, ja se on maailmanlaajuisesti monien mielestä yleismaailmallisten arvojen puolustaja. EU on johdonmukaisesti tukenut rauhaa ja vaurautta naapurialueillaan ja niiden ulkopuolella. Näistä toimista voidaan mainita Belgradin ja Pristinan välisten suhteiden normalisoinnin helpottaminen, Venäjään kohdistuvat vastatoimet kansainvälisen oikeuden rikkomisesta Krimin niemimaalla ja Itä-Ukrainassa ja Iranin ydinohjelmaan liittyvien neuvottelujen välitystoimet.

Tästä huolimatta määräenemmistö päätösten laajempi käyttö hyödyttäisi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tässä tiedonannossa esitetään perusteet tehokkaammalle päätöksenteolle joillakin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla ja tarkastellaan toimintavaihtoehtoja, jotka ovat mahdollisia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla. Lisäksi yksilöidään **konkreettisia ja saavutettavissa olevia aloja, joilla neuvosto voisi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä** sen sijaan että pidetään kiinni yksimielisyydestä.

⁴ Puheenjohtaja Junckerin [puhe unionin tilasta vuonna 2017](#).

⁵ Ranskan presidentin Emmanuel Macronin ja Saksan liittokanslerin Angela Merkelin antama [Mesebergin julkilausuma](#). Eri jäsenvaltiot olivat jo tunnustaneet Eurooppa-valmistelukunnassa suunnan muuttamisen ja määräenemmistö päätösten tekemisen merkityksen. Tämä on ollut erityisesti Ranskan ja Saksan kanta (Ks. Ranskan ja Saksan Pariisissa ja Berliinissä 15. tammikuuta 2003 valmistelukunnalle laatima kannanotto unionin institutionaalisen rakenteesta (Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union; Dominique de Villepine ja Joschka Fischer)).

⁶ Lisätietoja: [Building Europe through the Treaties](#) (yhdentymiskehitys ja perussopimukset, EU:n lainsäädäntöä koskevat tiivistelmät).

Ulkopolitiikan erityispiirteet on otettu huomioon perussopimuksissa. Räätelöidyt suojatoimet ovat olemassa ja niitä sovelletaan jatkossakin. Myöhemmässä vaiheessa komissio voisi tutkia sitä, miten määräenemmistöpäätöksiä voitaisiin käyttää tiivistämään unionin suhteita kolmansiin maihin.

2. Määräenemmistöpäätösten lisäämisen perusteet yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

Suurin osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista EU:n päätöksistä hyväksytään yksimielisesti. Tämä ei yleensä ole estänyt unionia **toimimasta aktiivisesti ja ottamasta vahvaa kantaa** ulkopoliittikkaan liittyvissä asioissa. Se on kuitenkin vaikuttanut yhä enemmän EU:n **nopeuteen ja kykyyn** toimia maailmanlaajuisella areenalla. Kansainvälisessä politiikassa aika on olennaisen tärkeä tekijä, ja kansainvälisen toimijan uskottavuus riippuu sen kyvystä reagoida nopeasti ja johdonmukaisesti kansainvälisiin kriiseihin ja tapahtumiin. Maailmanlaajuisen toimijan vahvuus, tuloksellisuus ja toimien vaikutukset riippuvat myös sen kyvystä toimia johdonmukaisesti ja tehokkaasti kansainvälisillä foorumeilla.

Jäsenvaltiot valtuuttivat vuoden 1992 Maastrichtin sopimuksessa ensimmäistä kertaa unionin toimimaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Tämän jälkeen on otettu huomattavia edistysaskelia EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä. On kuitenkin edelleen tapauksia, joissa EU ei pysty muodostamaan yhteisiä kantoja tai ne eivät ole riittävän vakaita taikka asioihin reagoidaan liian hitaasti (ks. 3 jakso).

Näillä tilanteilla on todellinen poliittinen hinta unionille ja sen jäsenvaltioille: EU:n toimitukset eivät pysty toimimaan päättäväisesti, ja jäsenvaltiot, jotka ovat kansainvälisesti aktiivisempia, rajoittuvat edustamaan omia kantojaan sen sijaan, että muut jäsenvaltiot olisivat niiden takana. Lisäksi ne jäsenvaltiot, joilla ei ole omaa paikkaa neuvottelupöydässä, eivät pysty vaikuttamaan suoraan käsiteltävään asiaan.

Tällaiset tapaukset osoittavat, että yksimielisyysääntö estää edelleen unionia saavuttamasta täyttä potentiaaliaan ulkopoliittikassa. Näiden rajoitteiden poistaminen on vuoden 2025 näkökulmasta olennaisen tärkeää EU:n mahdollisen laajentumisen vuoksi. EU:sta on tultava vahvempi ja yhtenäisempi ennen kuin se voi laajentua.⁷

Tämän vuoksi tietyt yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset olisi **tulevaisuudessa tehtävä määräenemmistöllä**. Määräenemmistöpäätösten käyttö tekisi unionista vahvemman, tehokkaamman ja uskottavamman kansainvälisen toimijan, koska sen ansiosta unionin olisi helpompi

- toimia globaalilla tasolla **vahvan ja johdonmukaisen kannan** perusteella;
- reagoida **nopeasti ja tehokkaasti** ulkopoliittikkaan liittyviin kiireellisiin haasteisiin, kun on tarpeen vahvistaa uusi kanta tai panna täytäntöön aiemmin sovittu strategia;
- vahvistaa **EU:n selviytymiskykyä** suojaamalla **jäsenvaltioita** EU:n ulkopuolisten maiden niihin kohdistamalta paineelta ja pyrkimyksiltä hajottaa EU:ta.

⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ”Uskottavat jäsenyysnäköymät ja EU:n tehostettu sitoumus Länsi-Balkanin maille”, COM(2018) 65 final.

Kaiken kaikkiaan tämä auttaisi unionia käyttämään vaikutusmahdollisuutensa yhdessä toimien, jolloin se on enemmän kuin osiensa summa. Kokemukset muilta politiikan aloilta, joilla määräenemmistö on sääntö, osoittavat määräenemmistöpäätösten edistävän yhteisiä ratkaisuja. Käytäntö on osoittanut, että määräenemmistöpäätöksiä käytettäessä päätökset tehdään useimmissa tapauksissa tosiasiasa yksimielisesti. Mahdollisuus tehdä päätöksiä määräenemmistöllä sitouttaa kaikki toimijat tehokkaasti hakemaan kompromisseja ja yhteisymmärrykseen perustuvaa **kaikkien hyväksymää lopputulosta**, joilloin voidaan **saavuttaa yhtenäisyys**. Pyrkimys yhteisymmärrykseen sitouttaa osapuolet tiukemmin tehtyihin päätöksiin, jotka olisi täytäntöön pantava ”uskollisuuden ja keskinäisen yhteisvastuullisuuden hengessä”⁸.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityispiirteiden vuoksi ja jäsenvaltioiden keskeisten etujen ja oikeuksien suojaamiseksi perussopimuksessa määrätään **tärkeistä suojatoimista**, joita sovelletaan määräenemmistöpäätöksiä käytettäessä (ks. 4 jakso).

Kun otetaan huomioon EU:n kompromissikulttuuri ja kyseiset suojatoimet, määräenemmistöpäätökset toimisivat yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa yhtä hyvin kuin muilla EU-politiikan aloilla tähän mennessä.

Esimerkki kauppapolitiikasta

Kauppapolitiikassa käytetään määräenemmistöpäätöksiä⁹. Se on EU:n politiikanala, jolla neuvosto joutuu usein tekemään päätöksiä. Vaikka kansalliset taloudelliset edut poikkeavat toisistaan, neuvosto on toistaiseksi päätenyt vain harvoin viralliseen äänestykseen. Jäsenvaltiot ovat aina halunneet tehdä päätökset **yksimielisesti**. Etusijalla on ollut unionin yhteinen etu, joka on enemmän kuin jäsenvaltioiden etujen summa. Tämän ansiosta EU pystyy hyödyntämään mahdollisuutensa maailmankaupassa.

Pelkkä määräenemmistöpäätösten lisääminen ei ratkaise kaikkia yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä ongelmia. Muita haasteita ovat muun muassa jäsenvaltioiden etujen lähentäminen ja yhteisen ulkopoliittisen kulttuurin syntyminen. Tämä on keskeinen tavoite EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa, johon kaikki jäsenvaltiot suhtautuvat myönteisesti. Ajan mittaan EU:n kantojen muodostaminen pragmaattisessa prosessissa, johon määräenemmistöön perustuva päätöksenteko kannustaa, voi kuitenkin osaltaan edistää vähitellen tietoisuutta yhteisestä päämäärästä ja eduista, joita kaikki jäsenvaltiot ovat halukkaita tavoittelemaan. Haasteena on myös varmistaa, että jäsenvaltiot tosiasiallisesti noudattavat neuvostossa sovittuja kantoja kahdenvälisissä suhteissaan kolmansien maiden kanssa ja puolustavat niitä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kohdistuvat jäsenvaltioiden odotukset olisi otettava huomioon myös unionin rahoituskapasiteetissa seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä.

3. Esimerkkejä tapauksista, joissa yksimielisyysääntö heikentää EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

Viime vuosina on tehty useita tärkeitä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä päätöksiä. Lisäksi unioni on käyttänyt määräenemmistöpäätöksillä muita ulkopoliittisia välineitään edistääkseen arvojaan eri puolilla maailmaa.

⁸ SEU-sopimuksen 24 artiklan 3 kohta.

⁹ SEUT-sopimuksen 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään hyvin harvoista ehdollisista poikkeuksista.

Esimerkkejä määräenemmistöpäätöksiin perustuvista EU:n toimista, joilla edistetään sen arvoja ulkosuhteiden alalla

- Kauppaetuuksia myönnetään kolmansille maille **yleisen tullietuusjärjestelmän** mukaisesti. Nämä etuudet voidaan peruuttaa mailta, jotka eivät noudata perusoikeuksia. Tällä on merkittäviä taloudellisia seurauksia. EU on peruttanut järjestelmän mukaiset kauppaetudet määräjäksi tai kokonaan Myanmarilta, Valko-Venäjältä ja Sri Lankalta vakavien ihmisoikeusloukkausten vuoksi.
- EU:n oikeudelliset kehykset, jotka koskevat **kidutuksissa ja kuolemanrangaistuksessa käytettävien välineiden sekä kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa**, hyväksytään määräenemmistöllä.

Joissakin tapauksissa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin tärkeisiin asioihin (erityisesti ihmisoikeuksiin), EU:n pakotteisiin tai muihin EU:n edun kannalta keskeisiin kysymyksiin liittyvät EU:n päätökset on estetty, tehty liian hitaasti tai vesitetty. **Nämä tapaukset osoittavat, että unionin ulkopolitiikkaa on tehostettava.**

Esimerkkejä tapauksista, joissa yksimielisyysvaatimus on estänyt yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien päätösten tekemisen, viivästyttänyt sitä huomattavasti tai vaikuttanut päätösten asiasisältöön

Ihmisoikeudet

Yksi unionin keskeisistä tavoitteista on ihmisoikeuksien edistäminen. Viime vuosina on ollut tapauksia, joissa yksi tai useampi jäsenvaltio on syistä, jotka eivät liity ihmisoikeuksiin, viivittänyt unionin kannan muodostamista, estänyt sen tai vesittänyt lopputuloksen. Näin on tapahtunut sekä unionin kahdensivälisissä suhteissa kolmansien maihin että kansainvälisissä järjestöissä. Jokainen näistä tapauksista on heikentänyt unionin kykyä edistää ihmisoikeuksien kunnioittamista kansainvälisesti, mikä on heikentänyt unionin uskottavuutta ja estänyt sen tavoitteiden saavuttamista.

- Genevessä toimiva YK:n ihmisoikeusneuvosto on keskeinen maailmanlaajuinen ihmisoikeusfoorumi. Sen ohjelma muodostuu 10 asiakohdasta. Tärkeimpiä maakohtaisia ihmisoikeustilanteita käsitellään asiakohdassa 4.

Kesäkuussa 2017 EU ei **ensimmäisen kerran** pystynyt antamaan asiakohdassa 4 koskevaa lausumaa YK:n ihmisoikeusneuvostossa. Tämä johtui muutamien jäsenvaltioiden vastalauseista, joissa ei kuitenkaan kyseenalaistettu tehtyjen arviointien sisältöä. Jäsenvaltiot vastustivat nimenomaisia viittauksia kahteen kolmanteen maahan, jotka kaikki muut jäsenvaltiot halusivat mainita ihmisoikeustilanteen vuoksi. EU:n kantaa ei kuultu, koska pättitilannetta ei pystytty ratkaisemaan.

- Syyskuussa yksi jäsenvaltio viivästytti huomattavasti EU:n strategisen työsuunnitelman ja asiakohdassa 4 koskevan lausuman hyväksymistä YK:n ihmisoikeusneuvostoa varten tiettyä kolmatta maata koskevan ongelman vuoksi. Lokakuussa sama jäsenvaltio esti EU:n lausuman luonnoksen toimittamisen YK:n yleiskokouksen kolmanteen komiteaan. Lopulta kaikki muut jäsenvaltiot joutuivat hyväksymään yksittäistä asiaa koskevan viittauksen, jota pidettiin yleisesti suhteettomana sekä pituudeltaan että asiasisällöltään verrattuna kaikkiin muihin

lausuman viittauksiin.

- Helmikuussa 2018 muutamien jäsenvaltioiden esittämät erilliset vastalauseet viivästyttivät huomattavasti EU:n YK:n foorumeilla ajamien ihmisoikeuksia koskevien vuotuisten prioriteettien hyväksymistä ja pakottivat muut jäsenvaltiot lopulta hyväksymään niiden vesitetyn version.
- Tällaisia vaikeuksia on kohdattu myös EU:n kahdenvälisissä suhteissa kolmansien maiden kanssa. Uusi laki rajoittaa jyrkästi kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia Egyptissä. Tästä huolimatta muutamit jäsenvaltiot estivät vastoin muiden jäsenvaltioiden tahtoa sen, että EU:n ja Egyptin välisen kumppanuussopimuksen luonnokseen olisi sisällytetty selväsanainen vaatimus kunnioittaa ihmisoikeuksia ja kansalaisyhteiskuntaa. Tämän vuoksi kahdenvälisten suhteiden puitteita Egyptin kanssa ei voitu uusia ajoissa, eivätkä ne olleet voimassa vuoden 2017 alussa.

EU:n muut ulkopoliittiset julkilausumat

- Muutaman jäsenvaltion vastalauseiden vuoksi **EU ei heinäkuussa 2016 pystynyt tukemaan nopeasti välitystuomioistuinten YK:n merioikeusyleissopimuksen** perusteella tekemää päätöstä asiassa, joka koski Etelä-Kiinan merta, vaikka kyseiset vastalauseet eivät liittyneet itse päätökseen. Useita päiviä kestäneiden tiiviiden neuvottelujen jälkeen lausuma kuitenkin hyväksyttiin. **Vaikka EU pystyi myöhemmässä vaiheessa vaatimaan kansainvälisen oikeuden noudattamista, se ei kuitenkaan voinut vaatia päätöksen täytäntöönpanoa.** Tämä oli erityisen ongelmallista, koska samaan aikaan olivat käynnissä sekä EU:n ja Kiinan huippukokous että Asem-huippukokous.
- Joulukuussa 2017 ja toukokuussa 2018 EU:n olisi pitänyt saavuttaa yksimielisyys kaikista kattavien luonnosten näkökohdista, jotka liittyivät Jerusalemin tilanteen kehittymiseen. **EU ei kuitenkaan pystynyt antamaan tästä asiasta yhtenäisiä julkilausumia,** vaikka jäsenvaltiot olivat edelleen yksimielisiä Jerusalemin asemaa koskevasta kansainväliseen oikeuteen perustuvasta pitkäaikaisesta ja vakiintuneesta kannasta.

Kummassakaan tapauksessa unioni ei kyennyt reagoimaan nopeasti ja vakuuttavasti kansainväliseen kehitykseen, jonka osalta sen kanta oli selkeä ja vakiintunut.

EU:n pakotteet

- Helmikuussa 2017 yksi jäsenvaltio esti **aseiden vientikiellon uusimisen Valko-Venäjänsä osalta,** kunnes kaikki muut jäsenvaltiot lopulta sopivat myöntävänsä poikkeuksen tietyille pienaseluokalle, jotta vältettiin koko kiellon päätyminen. Vuotta myöhemmin sama jäsenvaltio asetti vientikiellon jatkamisen ehdoksi poikkeuksen myöntämisen uudelle aseluokalle, minkä muut jäsenvaltiot lopulta hyväksyivät samasta syystä.
- Kesällä 2017 **yksi jäsenvaltio esti EU:ta hyväksymästä Venezuelan vastaiset kohdennetut rajoittavat toimenpiteet,** jotka EU ottaisi käyttöön, jos maan sisäinen poliittinen tilanne kehittyä tiettyyn suuntaan. Kyseiset rajoittavat toimenpiteet

hyväksyttiin vasta marraskuussa 2017, kun tilanne maassa oli edelleen heikentynyt huomattavasti.

Nämä esimerkit osoittavat, että vaatimus saavuttaa neuvostossa yksimielisyys heikentää Euroopan unionin kykyä reagoida nopeasti ja määrätietoisesti kansainväliseen kehitykseen. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisten seuraamusjärjestelmien käyttöönotosta päätetään yksimielisesti, mutta EU:n vastapakotteita koskevista järjestelmistä (ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävä asetus¹⁰) päätetään määräenemmistöllä. Tämän vuoksi sitä voidaan päivittää nopeasti kansainvälisten tapahtumien niin edellyttäessä.

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatiot

- Vastikään vuonna 2018 yksi jäsenvaltio **esti valmiuksien kehittämistä koskevan operaation jatkamisen Sahelin alueella**, kunnes toinen jäsenvaltio luopui varaumastaan, joka liittyi Irakissa toteutettavaan toiseen operaatioon. Valitettavasti tämä ei ollut ensimmäinen kerta, kun jäsenvaltio vastusti tai viivytti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluvan yksittäisen asian etenemistä siksi, että toinen jäsenvaltio jarrutti jotain muuta asiaa. Tällaiset tilanteet eivät ole koskaan lopullisesti estäneet EU:ta ajamasta asiaansa, mutta joissakin tapauksissa tarvittavien päätösten tekeminen on viivästynyt.

Yksimielisyysäännöstä johtuvat päätöksenteon viipeet eivät liity ainoastaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatioiden käynnistämiseen ja perustamiseen, vaan ongelmat ulottuvat myös täytäntöönpanoon kentällä. Tästä voidaan mainita esimerkkinä kuuden kuukauden välein laadittavat pakolliset raportit, jotka kunkin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaation toteuttajan on toimitettava säännöllisesti hyväksyttäväksi neuvostolle.

Nämä ja muut samankaltaiset tilanteet eivät ole johtuneet pitkän aikavälin intresseihin liittyvistä ylitsepääsemättömistä ristiriidoista. Taustalla on se sijaan se tosiasia, että veto-oikeus on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden pysäyttää päätöksentekoprosessi syistä, jotka eivät aina liity käsiteltävään asiaan. Niiltä puuttuu kannustin hakea rakentavaa kompromissia.

On tärkeää huomata, että useimmissa edellä esitetyissä esimerkeissä asiat pystyttiin ratkaisemaan kaikkien osapuolten kovan työn ansiosta. Näillä ratkaisuilla oli kuitenkin hintansa. Veto-oikeuden käytöstä johtuneet pitkittyneet keskustelut aiheuttivat usein **erimielisyyksiä** ja heikensivät EU:n vaikutusvaltaa ja yhtenäisyyttä.

4. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan nykyiset päätöksentekopuitteet

Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa määrätään, että neuvosto tekee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset **yksimielisesti** (SEU-sopimuksen 24 artiklan 1 kohta ja 31 artiklan 1 kohta)¹¹. Tämä on ollut sääntö Maastrichtin sopimuksesta lähtien. Myös

¹⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 2271/96, annettu 22 päivänä marraskuuta 1996, tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimita suojautumisesta, EYVL L 309, 29.11.1996, s. 1–6.

¹¹ Muut alat, joilla päätökset tehdään yksimielisesti, ovat verotus, sosiaaliturva ja sosiaalinen suojelu, uusien jäsenvaltioiden liittyminen EU:hun ja operatiivinen poliisiyhteistyö.

määräenemmistöpäätöksiä koskeva sääntö on olemassa, ja sitä voidaan soveltaa jo tietyissä tapauksissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

4.1. Yksimielisyys on yleissääntö ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa, ...

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva sääntö poikkeaa EU:n muista ulkoisen toiminnan aloista (kuten kehitysyhteistyötä, kansainvälistä yhteistyötä tai kauppaa koskevat unionin politiikat), joissa päätökset tehdään pääsääntöisesti määräenemmistöllä¹².

Tästä säännöstä mahdollisesti johtuvien ongelmien vuoksi Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa määrätään säännöstä, jolla pyritään helpottamaan yksimielisten päätösten tekemistä. Näin voidaan antaa liikkumavaraa, jonka myötä päätösten tekeminen on helpompaa.

Ns. ”**rakentava äänestämistä pidättäminen**” (SEU-sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan toinen alakohta) tarkoittaa sitä, että jäsenvaltio voi pidättäytyä äänestämistä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla annetusta yksimielisestä ehdotuksesta ja perustella pidättymistään antamalla virallisen lausuman. Jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan kyseistä päätöstä. Keskinäistä yhteisvastuullisuutta noudattaen kyseisen jäsenvaltion on kuitenkin pidättäydyttävä toimista, jotka voivat olla ristiriidassa mainittuun päätökseen perustuvan unionin toiminnan kanssa tai estää sen toteuttamisen.

Tähän mennessä jäsenvaltio on käyttänyt rakentavaa äänestämistä pidättymistä vain kerran, kun EU päätti vuonna 2008¹³ toteuttaa Kosovossa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaation*.

Muistutus – äänestysmenettelyt neuvostossa

Yksinkertainen enemmistö (SEUT-sopimuksen 238 artikla): Yksinkertaisen enemmistön muodostavat 15 jäsenvaltiota 28:sta.

Määräenemmistö (SEU-sopimuksen 16 artikla ja SEUT-sopimuksen 238 artiklan 3 kohta): Määräenemmistö on edellyttänyt vuoden 2014 jälkeen, että 55 prosenttia jäsenvaltioista äänestää asian puolesta. Käytännössä tähän tarvitaan 16 jäsenvaltiota 28:sta, kun asian puolesta äänestävät jäsenvaltiot edustavat vähintään 65 prosenttia EU:n koko väestöstä. Pidättäytyminen äänestämistä katsotaan asiaa vastaan äänestämiseksi.

Yksimielisyys (SEUT-sopimuksen 238 artiklan 4 kohta): Kaikkien jäsenvaltioiden on annettava hyväksyntänsä ennen päätöksen tekemistä. Äänestämistä pidättäytyminen ei estä neuvoston yksimielisesti tekemien päätösten hyväksymistä.

¹² EU:n ulkoisen toiminnan muut alat kuuluvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen soveltamisalaan, mutta yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta määrätään Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa.

¹³ Neuvoston yhteinen toiminta 2008/124/YUTP, hyväksytty 4 päivänä helmikuuta 2008, EUVL L 42, 16.2.2008, s. 92–98).

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

4.2. mutta määränemmistöpäätökset ovat mahdollisia ja jo käytössä joissakin asioissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

Eurooppa-neuvosto totesi jo vuonna 1990, että määränemmistöpäätöksiä olisi harkittava aiemmin sovittujen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan politiikkatoimien täytäntöönpanoa varten¹⁴. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltiot ovat hyväksyneet perussopimusten peräkkäisten muutosten kautta asteittaisen siirtymisen määränemmistöpäätöksiin. SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohta **tarjoaa paljon mahdollisuuksia, jotka ovat tähän mennessä jääneet hyödyntämättä.**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 2 kohdassa määrätään, että neuvosto päättää yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta määränemmistöllä seuraavissa tapauksissa¹⁵:

Tapaukset, joissa SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohta *mahdollistaa* määränemmistöäänestysten käytön

- *”tehdessään päätöksen, jossa määritellään unionin toiminta tai kanta unionin strategiaa etuja ja tavoitteita koskevan, 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun Eurooppa-neuvoston päätöksen perusteella”.*

Tällä määräyksellä annetaan Eurooppa-neuvostolle mahdollisuus tehdä yksimielinen päätös, jossa vahvistetaan EU:n strategiset edut ja tavoitteet yhdellä tai useammalla yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Kun Eurooppa-neuvosto vahvistaa suunnitellun toimen tai kannan strategiset tavoitteet ja periaatteet, neuvosto tekee määränemmistöllä kaikki päätökset, joilla pannaan täytäntöön Eurooppa-neuvoston strategiset päätökset.

- *”tehdessään päätöksen, jossa määritellään unionin toiminta tai kanta ja joka perustuu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotukseen, joka on tehty sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvosto on omasta aloitteestaan tai korkean edustajan aloitteesta sitä häneltä nimenomaisesti pyytänyt”.*

Tämän määräyksen mukaan Eurooppa-neuvosto (joko omasta aloitteestaan tai korkean edustajan ehdotuksesta) pyytää yksimielisesti korkeaa edustajaa esittämään neuvostolle ehdotuksen päätökseksi, jossa määritellään unionin toiminta tai kanta. Tällaisissa tapauksissa neuvosto tekee päätöksen määränemmistöllä. Tällaisen Eurooppa-neuvoston pyynnön mahdollista sisältöä ei määritellä perussopimuksissa, joten se voisi kattaa kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat.

Tapaukset, joissa SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohta *edellyttää*

¹⁴ Ks. neuvoston päätelmät Maastrichtin sopimuksen tekemistä edeltäneen hallitustenvälisen konferenssin valmistelusta http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_rome_eng.pdf.

¹⁵ Muut artiklat, joiden soveltamisalaan kuuluvat päätökset tehdään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti määränemmistöllä: SEU-sopimuksen 41 artiklan 3 kohta, 45 artiklan 2 kohta ja 46 artiklan 2 kohta. Suurin osa jäsenvaltioista on äskettäin päättänyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 46 artiklan 2 kohdan nojalla edistää Euroopan puolustusyhteistyötä hyväksymällä määränemmistöllä päätöksen pysyvän rakenteellisen yhteistyön aloittamisesta turvallisuus- ja puolustuskysymyksissä. Tällaisen yhteistyön luominen vahvistaa EU:n valmiuksia kansainvälisenä turvallisuuskumppanina ja maksimoi jäsenvaltioiden puolustusmenojen tehokkuuden.

määräenemmistöäänestysten käyttöä

- ”tehdessään päätöksen sellaisen päätöksen täytäntöönpanosta, jossa määritellään unionin toiminta tai kanta”.

Tämä koskee tilannetta, jossa neuvosto on ensin hyväksynyt toimen tai kannan yksimielisesti, minkä jälkeen se hyväksyy kaikki myöhemmät täytäntöönpanopäätökset määräenemmistöllä.

- ”nimittäessään erityisedustajan 33 artiklan mukaisesti (korkean edustajan/varapuheenjohtajan ehdotuksesta)”.

Erityisedustajilla on valtuudet ottaa kantaa tiettyihin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviin kysymyksiin. Määräenemmistö on toiminut käytännössä hyvin ja johtanut pikaisiin päätöksiin, eikä aina ole tarvittu virallista äänestystä. Muiden alojen määräenemmistöpäätösten tavoin erityisedustajien nimeämisestä on aina päätetty yksimielisesti.

SEU-sopimuksessa vahvistetaan **kaksi tärkeää suojatoimea**, joilla hallitaan määräenemmistöpäätösten käyttöä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

Suojatoimet käytettäessä määräenemmistöpäätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

- SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohdassa määrätään ”**hätäjarrusta**”. Tällä tarkoitetaan, että jäsenvaltio voi **vastustaa päätöksen tekemistä määräenemmistöllä**”esittämistään **elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä**”. Tällöin asiasta ei äänestetä. Jos korkean edustajan ja asianomaisen jäsenvaltion välisissä neuvotteluissa ei löydetä asiaan ratkaisua, Euroopan unionin neuvosto voi määräenemmistöllä pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi **yksimielisen päätöksen** tekemiseksi.
- SEU-sopimuksen 31 artiklan 4 kohdassa SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohdan soveltamisalan **ulkopuolelle jätetään päätökset, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla**. Näin varmistetaan, että päätöstä, jolla on tällaisia seurauksia, ei tehdä määräenemmistöllä.

4.3. ... ja määräenemmistöpäätösten käyttöä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla voitaisiin entisestään lisätä

Lissabonin sopimuksessa annettiin **mahdollisuus lisätä entisestään määräenemmistöäänestysten käyttöä**. Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti sallia, että neuvosto tekee SEU-sopimuksen **31 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun niin sanotun siirtymälausekkeen** perusteella ratkaisunsa määräenemmistöllä muissakin kuin SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä asioissa.

Näin ollen jäsenvaltioiden selkeästi ilmaisevan kannan mukaan Euroopan unionista voi tulla tosiasiallisesti tehokas ja tuloksellinen toimija ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa, jos neuvosto tekee tarvittaessa ratkaisunsa määräenemmistöllä muissakin kuin SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa erityistapauksissa.

Molempia 4.2 kohdassa kuvattuja suojatoimia sovelletaan senkin jälkeen kun SEU-sopimuksen 31 artiklan 3 kohdan mukaista siirtymälauseketta on käytetty.

5. Konkreettisia ehdotuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksenteon parantamiseksi määränemmistöäänestyksellä

Tämän vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään SEU-sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia käyttäen määränemmistöpäätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Tarkoitus ei ole, että neuvosto tekisi ratkaisunsa määränemmistöllä kaikilla yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla. Sen sijaan olisi keskityttävä aloihin, joilla **määränemmistöäänestys vaikuttaisi selvästi myönteisesti.**

Perussopimuksen määräykset, jotka koskevat ”**rakentavaa äänestämistä pidättymistä**” (31 artiklan 1 kohta) ja määränemmistöäänestyksen käyttöä (31 artiklan 2 kohta), tarjoavat paljon mahdollisuuksia. Jos näitä välineitä olisi käytetty, jotkin 3 jaksossa kuvatuista tilanteista olisi voitu ratkaista. Tämän vuoksi komissio kannustaa jäsenvaltioita **hyödyntämään tätä potentiaalia neuvostossa täysimääräisesti noudattamalla perussopimusten kirjainta ja henkeä.**

Tässä yhteydessä neuvoston päätelmät ovat hyödyllinen väline, jonka avulla voidaan sopia poliittisesti EU:n kannoista tietyissä ulkopoliittisissa kysymyksissä. Neuvoston olisi kuitenkin pidättäytyttävä sopimasta yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja muista siihen liittyvistä asioista yhteisellä sopimuksella¹⁶ rinnakkaisia tai epävirallisia menettelyjä käyttäen silloin, kun on mahdollista käyttää perussopimuksessa määrättyjä välineitä. Näin voitaisiin hyödyntää SEU-sopimuksen 31 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan tarjoamia mahdollisuuksia.

Lisäksi silloin, kun kysymys ei liity yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan vaan SEUT-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan politiikan ulkoisiin näkökohtiin, päätösten tekemiseen olisi käytettävä vastaavia oikeusperustoja, jolloin ei sovelleta yksimielisyyttä koskevaa sääntöä. Kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä olevien EU:n edustustojen muodostamaa laajaa verkostoa olisi hyödynnettävä täysimääräisesti.¹⁷

Määränemmistöpäätöksiä koskevien SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohdan mukaisten mahdollisuuksien hyödyntäminen

Neuvosto on jo käyttänyt määränemmistöäänestystä muuttaessaan luetteloaan EU:n rajoittavista toimenpiteistä (varojen jäädyttämisen ja matkustuskiellon kohteena olevat henkilöt ja yhteisöt) pääasiassa tapauksissa, joissa otetaan huomioon Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymiin kansainvälisiin pakotteisiin tehdyt muutokset. Satunnaisesti on muutettu myös EU:n autonomisen pakotejärjestelmän luetteloa, kun EU:n neuvosto ei ole katsonut muutosta sinänsä arkaluonteiseksi¹⁸. Komissio ehdottaa, että neuvosto **käyttää johdonmukaisesti määränemmistöpäätöksiä EU:n pakotejärjestelmiä muutettaessa** (ml. autonomiset toimet) SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohdassa (kolmas luetelmakohta) määrättyjen menettelyjen mukaisesti.

¹⁶ Yhteinen sopimus on käytäntö, josta ei määrätä perussopimuksissa. Siinä kaikki jäsenvaltiot antavat nimenomaisen suostumuksensa ilman mahdollisuutta pidättäytyä äänestämästä.

¹⁷ SEUT-sopimuksen 221 artikla.

¹⁸ Ks. neuvoston täytäntöönpanopäätös (YUTP) 2018/1086, annettu 30 päivänä heinäkuuta 2018, Libyan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä (EUVL L 194, 31.7.2018, s. 150–151).

Eurooppa-neuvostolla on oikeus määritellä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategiset edut ja tavoitteet, myös temaattisesti ja suhteessa johonkin tiettyyn maahan tai tiettyyn alueeseen¹⁹. Komissio ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto hyväksyy päätökset, joissa vahvistetaan temaattiset tai maantieteelliset strategiat, painopisteet tai suuntaviivat ja joissa määritellään soveltamisala ja edellytykset, joiden mukaisesti neuvosto voi tehdä päätökset määräenemmistöllä, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 2 kohdan (ensimmäinen luetelmakohta) mukaisesti.

Monet havaitut puutteet jäisivät korjaamatta, vaikka SEU-sopimuksen 31 artiklan 2 kohdan tarjoamat määräenemmistöpäätöksiä koskevat mahdollisuudet hyödynnettäisiin. Niiden korjaamiseksi komissio ehdottaa myös sellaisten rakenteellisten ratkaisujen etsimistä, **joilla tehostetaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekoa käyttämällä SEU-sopimuksen 31 artiklan 3 kohdan mukaista ”siirtymälauseketta”**.

Komissio on yksilöinyt **kolme erityisalaa**, jotka hyötyisivät välittömästi SEU-sopimuksen 31 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun siirtymälausekkeen soveltamisesta.

5.1. Ihmisoikeuksia koskevat EU:n kannat monenvälisillä foorumeilla

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus kuuluvat keskeisiin periaatteisiin, jotka ovat innoittaneet EU:n perustamista, kehittämistä ja laajentumista ja jotka nyt ohjaavat sen ulkoisia toimia²⁰. Ihmisoikeuksia koskeva poliittinen yhtenäisyys on ratkaisevan tärkeää EU:n kansainvälisen uskottavuuden ja pehmeän vallan säilyttämiseksi sekä monenvälisten organisaatioiden sisällä että niiden ulkopuolella.

Kun kansainvälisissä yhteyksissä omaksuttavasta ihmisoikeuksia koskevasta EU:n kannasta keskustellaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä, asiasta sovitaan nykyään yhteisellä sopimuksella, yleensä neuvoston päätelmien muodossa. Siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin mahdollistaisi **EU:n toiminnan tehostamisen ja oikea-aikaisuuden. Tällöin ei enää jouduttaisi vastaavaan tilanteeseen** kuin kesäkuussa 2017, jolloin unioni ei pystynyt antamaan asiakohtaa 4 (Ihmisoikeuksiin liittyvät tilanteet, jotka edellyttävät ihmisoikeusneuvoston erityistä huomiota) koskevaa lausumaa Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvostossa.

Tämän vuoksi vuoksi komissio ehdottaa, että **Eurooppa-neuvosto hyväksyy yksimielisen päätöksen, joka perustuu SEU-sopimuksen 31 artiklan 3 kohtaan ja jossa säädetään, että ihmisoikeuksia koskevat EU:n kannat kansainvälisillä foorumeilla hyväksytään määräenemmistöllä neuvoston päätösten muodossa.**

5.2. EU:n pakotejärjestelmien hyväksyminen ja muuttaminen

Pakotepolitiikka on yksi EU:n vahvimista ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineistä, koska siinä hyödynnetään unionin huomattavaa taloudellista valtaa sen ulkoisten tavoitteiden edistämiseksi. Toiminnan yhtenäisyys on olennaisen tärkeää, jotta voidaan säilyttää tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoiden toiminnassa ja Schengen-alueen yhteisten sääntöjen tehokkuus.

¹⁹ SEU-sopimuksen 22 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 26 artiklan 1 kohta.

²⁰ Kuten SEU-sopimuksen 21 artiklassa määrätään.

EUon toteuttanut viime vuosina vuosina aiempaa enemmän ja voimakkaampia rajoittavia toimenpiteitä, mikä osoittaa sen olevan halukas reagoimaan ja vaikuttamaan asioihin ja tarvittaessa estämään niiden tapahtumisen poliittisen ja taloudellisen painostuksen kautta. Samoin kuin kauppapolitiikassa, jossa käytetään määräenemmistöpäätöksiä, poliittisen tavoitetaso määrittäminen ja asianmukaisen tasapainon löytäminen jäsenvaltioiden taloudellisten etujen välillä on aina pakotteista käytävien neuvottelujen keskeinen osa. EU:n kyky toimia päättäväisesti geopoliittisten etujensa mukaisesti, useimmiten osana kansainvälisiä toimia vakavien kansainvälisen oikeuden rikkomisten torjumiseksi, on kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista.

Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että **Eurooppa-neuvosto hyväksyy yksimielisen päätöksen, joka perustuu SEU-sopimuksen 31 artiklan 3 kohtaan ja jossa säädetään, että pakotejärjestelmän perustamista koskevat päätökset hyväksytään määräenemmistöllä neuvoston päätösten muodossa**²¹.

5.3. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatiot

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatiot ovat tärkeä osa EU:n maailmanlaajuisista sitoutumista rauhaan ja turvallisuuteen. Tähän mennessä neuvosto on päättänyt yksimielisesti siviilioperaatioiden perustamisesta ja käynnistämisestä²².

Jatkuvasti muuttuvassa kansainvälisessä ympäristössä EU:n on kyettävä ilman viivytyksiä ottamaan välineensä käyttöön ja reagoimaan kriisiin tai toimimaan kriisin jälkeisessä ympäristössä nopeasti ja näkyvästi tukemalla suoraan kansallisia viranomaisia ja/tai paikallisyhteisöjä. Koska EU pyrkii viemään vakautta lähialueilleen, siviilioperaatioiden määrä todennäköisesti kasvaa. Perustamisen jälkeen tällaiset operaatiot toteutetaan tyypillisesti epävakaassa ympäristössä, minkä vuoksi tarvitaan tehokasta ja joustavaa johtamista.

Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että **Eurooppa-neuvosto hyväksyy yksimielisen päätöksen, joka perustuu SEU-sopimuksen 31 artiklan 3 kohtaan ja jossa säädetään, että kaikki yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatioita koskevat päätökset hyväksytään määräenemmistöllä neuvoston päätösten muodossa.**

Tässä olisi harkittavat erityisesti kaikkia oikeusvaltioperiaatteeseen, valmiuksien kehittämiseen ja turvallisuusalan uudistustoimiin liittyviä operaatioita, sillä ne toimivat tavallisesti samanaikaisesti muiden, määräenemmistöpäätösten piiriin kuuluvien EU:n välineiden kanssa.

Eurooppa-neuvosto voisi joka tapauksessa päättää, että **sen jälkeen kun yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatiot on perustettu yksimielisesti, neuvosto tekee niiden täytäntöönpanoa koskevat päätökset määräenemmistöllä**²³.

6. Päätelmät

²¹ Edellä 5 kohdan ensimmäisessä laatikossa mainitun mahdollisuuden lisäksi.

²² SEU-sopimuksen 42 artiklan 4 kohta, 43 artiklan 2 kohta ja 28 artikla.

²³ Mukaan lukien valtuutetun viranomaisen tekemät päätökset.

EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on vahvistettu huomattavasti sen perustamisen jälkeen. Merkittäviä tuloksia on saavutettu esimerkiksi Länsi-Balkanilla, Ukrainan tukemisessa ja Iranin ydinohjelman osalta. EU:n kumppanit eri puolilla maailmaa odottavat, että unioni puolustaa arvojaan ja kansainvälisiin sääntöihin perustuvaa monenvälistä järjestystä.

Yhä useammin on havaittavissa, että haastava kansainvälinen ympäristö vaatii yhteiseltä ulko- ja turvallisuuspolitiikalta aiempaa enemmän. EU:sta on tultava vahvempi maailmanlaajuinen toimija, jotta se voi jatkossakin muokata tulevaisuuttamme, säilyttää jaetun suvereniteetin ja käyttää myönteistä kansainvälistä vaikutusvaltaa.

Päätöksentekoa voidaan tehostaa joillakin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla. Tämä auttaisi Euroopan unionia seisomaan omilla jaloillaan.

Tästä syystä komissio kehottaa hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tarjoamat mahdollisuudet yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, erityisesti lisäämällä määräenemmistöpäätösten käyttöä.

Jotta voitaisiin edistää yhtenäisempää, vahvempaa ja demokraattisempaa unionia vuoden 2025 näkökulmasta, Euroopan komissio pyytää EU-johtajia **hyväksymään tähän tiedonantoon sisältyvät ehdotukset** Sibiussa 9. toukokuuta 2019 pidettävässä kokouksessa. Neuvoston olisi tehtävä päätökset määräenemmistöllä seuraavilla kolmella yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueella:

- ihmisoikeuskysymykset monenvälisillä foorumeilla
- pakotepolitiikka
- yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilioperaatiot.