

Bryssel den 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPEISKA RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

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

1. Inledning

Under de senaste 60 åren har de steg som tagits i riktning mot europeisk integration skapat en gemensam framtid för unionens medborgare. Den fråga som EU står inför är enkel: kommer européerna att forma sitt gemensamma öde, eller kommer ödet att formas av andra? Vill EU vara en pelare i den kommande flerpoliga världsordningen eller bara en bricka i spelet?

De utmaningar som Europa står inför i dag kommer inte att försvinna. Den globala konkurrensen kommer att hårdna. Takten i den tekniska utvecklingen kommer att öka. Den geopolitiska instabiliteten kommer att växa. Effekterna av klimatförändringarna kommer att kännas av. De demografiska trenderna pekar mot att migrationen till EU kommer att fortsätta.

I Romförklaringen 2017¹, 60 år efter det att Romfördraget antogs, slog man fast att det behövs ett starkare EU. Ledarna framhöll särskilt att EU borde bli en starkare aktör i världen. Unionen måste ha en bättre förmåga att påverka globala skeenden och vara bättre rustad att ta ansvar internationellt. EU måste öka sin kapacitet att agera trovärdigt på världsscenen (sin världspolitikkäthighet²). Detta meddelande är ett bidrag till den debatt som kommer att hållas mellan ledarna vid toppmötet i Sibiu den 9 maj 2019.

I dagens komplexa, sammanvävda och omstridda värld³ måste EU skydda sina medborgare, främja sina värden och intressen, stödja den regelbaserade världsordningen och skapa säkerhet i och utanför närområdet. Unionen måste också kunna leva upp till förväntningarna hos tredjeländer, internationella organisationer och andra internationella aktörer om den ska spela en avgörande roll när det gäller att hantera regionala och globala utmaningar.

Ingen medlemsstat kan möta dessa utmaningar eller ta vara på dessa möjligheter på egen hand. EU och dess medlemsstater måste slå samman sin styrka för att främja gemensamma intressen och värderingar.

I sitt tal om tillståndet i unionen 2018 räknade ordförande Jean-Claude Juncker upp en rad politiska mål som unionen måste eftersträva för att åstadkomma detta. EU måste ha ett tätare samarbete med sina partner i världen. EU bör intensifiera sitt partnerskap med Afrika, bland annat genom att bygga en allians för hållbara investeringar och arbetstillfällen. EU måste kunna stå på egna ben. Exempelvis måste eurons internationella roll stärkas. EU måste också tala med en odelad, tydlig och stark röst som svar på internationella händelser.

För att uppnå dessa mål och bli en starkare global aktör måste EU skaffa sig de nödvändiga instrumenten, bland annat genom att effektivisera beslutsfattandet.

I sitt tal om tillståndet i unionen 2017 föreslog Jean-Claude Juncker därför att man skulle överväga vilka utrikespolitiska beslut som kan flyttas över från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet⁴. Detta kan göras på grundval av fördragen i den nuvarande formen. Denna fråga togs också upp av Tysklands förbundskansler Angela Merkel och

¹ [Romförklaringen](#) från ledarna för de 27 medlemsstaterna och från Europeiska rådet, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen.

² Begrepp som kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker myntade i sitt [tal](#) vid den 54:e säkerhetskonferensen i München.

³ [Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa. En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik](#), juni 2017.

⁴ Jean-Claude Junckers [tal om tillståndet i unionen 2017](#).

Frankrikes president Emmanuel Macron i Mesebergförklaringen från juni 2018 om förnyande av EU:s löften om säkerhet och välstånd. I förklaringen manade man till att söka nya vägar för att få fram ett snabbare och mer effektivt beslutsfattande och undersöka möjligheterna till majoritetsbeslut inom EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik inom ramen för en bredare diskussion om majoritetsbeslut för EU:s politik.⁵

Diskussionen har pågått länge. EU har gradvis förflyttat sig från enhällighet till kvalificerad majoritet flera gånger under sin historia. Kvalificerad majoritet infördes genom Europeiska enhetsakten⁶ och är idag det normala omröstningsförfarandet i EU:s beslutsprocess, bland annat i rättsliga och inrikes frågor. Skälet till att ersätta enhällighet med kvalificerad majoritet är enkelt, övertygande och har alltid varit detsamma. Medlemsstaterna har medgett att när en viss ambitionsnivå eftersträvas på ett visst politikområde, finns det tillfällen då **regeln om enhällighet bromsar framstegen och i vissa fall hindrar EU** från att anpassa sig till nya förhållanden. I detta avseende har varje steg mot en övergång till kvalificerad majoritet inneburit ett stort kliv framåt för EU.

Omröstning med kvalificerad majoritet bygger på en **kompromisskultur** och ger mer utrymme för diskussion och pragmatiska lösningar som tar hänsyn till allas intressen. Flexibelt, effektivt och snabbt beslutsfattande har gjort att **unionen har blivit ett globalt föredöme och en normgivare** på politikområden som miljö- och konsumentskydd, dataskydd samt fri och rättvis handel.

EU blir en allt viktigare global aktör och ses av många som en föregångare när det gäller universella värden. Om det sedan handlat om att underlätta normaliseringen av relationerna mellan Belgrad och Pristina, reagera på Rysslands kränkning av folkrätten på Krimhalvön och i östra Ukraina eller att inleda och medla i förhandlingarna om Irans kärntekniska program har unionen konsekvent stött fred och välstånd i sitt grannskap och bortom detta.

Fler omröstningar med kvalificerad majoritet skulle emellertid gynna den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I detta meddelande redogörs för skälen för effektivare beslutsfattande inom vissa delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, möjligheterna för detta i fördraget om Europeiska unionen undersöks och **konkreta områden som kan uppnås där rådet kan agera med kvalificerad majoritet** i stället för med enhällighet identifieras. Särdragen i utrikespolitiken återspeglas i fördragen. Skräddarsydda skyddsåtgärder finns och skulle fortsätta att tillämpas. I ett senare skede skulle kommissionen kunna undersöka hur omröstning med kvalificerad majoritet kan användas för att ytterligare stärka unionens förbindelser med tredjeländer.

2. Argument för fler omröstningar med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken antas de flesta av EU:s beslut enhälligt. I regel har detta inte hindrat unionen från att **vara aktiv och inta starka ståndpunkter** i utrikespolitiska frågor. Men det har i allt högre grad påverkat **hur snabbt**

⁵ [Mesebergförklaringen](#) av Frankrikes president Emmanuel Macron och Tysklands förbundskansler Angela Merkel. Redan under Europeiska konventet erkände flera medlemsstater vikten av att ändra inriktningen och införa omröstning med kvalificerad majoritet. Detta var särskilt Frankrikes och Tysklands position (se *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, 15 januari 2003, Paris och Berlin, Dominique de Villepin och Joschka Fischer).

⁶ Se [Det europeiska samarbetet sett mot bakgrund av fördragen](#) i EUR-Lex sammanfattningar av EU-lagstiftningen för mer information.

och med vilken förmåga EU kan agera globalt. I internationell politik är tiden av avgörande betydelse, och en internationell aktörs trovärdighet hänger på dess förmåga att reagera snabbt och konsekvent på internationella kriser och händelser. På samma sätt beror en global aktörs styrka, effektivitet och genomslagskraft på dess förmåga att agera konsekvent och effektivt på den internationella arenan och i globala forum.

Sedan Maastrichtfördraget 1992, då medlemsstaterna för första gången gav unionen behörighet att agera i utrikes- och säkerhetsfrågor, har betydande framsteg gjorts i form av en omfattande utveckling av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Det finns dock fortfarande fall där EU inte kan nå gemensamma ståndpunkter, inte kan nå tillräckligt stabila ståndpunkter eller inte kan göra det tillräckligt snabbt (se avsnitt 3).

Dessa fall medför en verklig politisk kostnad för unionen och dess medlemsstater: EU-institutionerna hindras från att agera beslutsamt, medlemsstater som är mer aktiva internationellt begränsas till att företräda enskilda positioner i stället för att utnyttja den sammanlagda tyngden hos alla 28 medlemsstater, och de medlemsstater som inte har någon egen plats vid förhandlingsbordet kan inte utöva något direkt inflytande över de frågor som behandlas.

Det faktum att sådana fall fortfarande förekommer visar att regeln om enhällighet hindrar unionen från att uppnå sin fulla potential i utrikespolitiken. I ett 2025-perspektiv är det nödvändigt att övervinna dessa begränsningar med tanke på en eventuell utvidgning av EU. Unionen måste vara starkare och stabilare innan den kan bli större.⁷

I framtiden bör därför vissa beslut om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken **fattas med kvalificerad majoritet**. Användningen av kvalificerad majoritet skulle göra unionen starkare, effektivare och mera trovärdig som internationell aktör eftersom det skulle göra det enklare för unionen att

- agera på den globala scenen genom **kraftfulla och konsekventa ställningstaganden**,
- reagera **snabbt och effektivt** på brådskande utrikespolitiska utmaningar, både när nya ståndpunkter behöver fastställas och vid genomförandet av överenskomna strategier,
- stärka **EU:s motståndskraft** genom att skydda **medlemsstaterna** från riktat tryck från tredjeländer i försök att splittra EU.

Sammantaget skulle detta hjälpa unionen att bli mer än summan av sina delar och få verkligt inflytande. Erfarenheter från andra politikområden där kvalificerad majoritet råder visar att detta främjar gemensamma lösningar. Det har i praktiken visat sig att beslut där kvalificerad majoritet tillämpas i de allra flesta fall fattas enhälligt. Möjligheten till omröstning med kvalificerad majoritet är en kraftfull katalysator för att få alla aktörer att hitta kompromisser, **komma fram till lösningar som alla kan godta** genom verklig samsyn **och nå enighet**. Strävan efter samsyn innebär också ett större ansvarstagande för fattade beslut, som bör genomföras i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet⁸.

⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Trovärdiga utsikter till EU-medlemskap och ett ökat EU-engagemang för västra Balkan*, COM(2018) 65 final.

⁸ Artikel 24.3 i EU-fördraget.

Med hänsyn till särdragen i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och för att skydda medlemsstaternas kärnintressen och medlemsstaternas befogenheter, föreskriver fördraget dessutom **långtgående skyddsåtgärder** vid användning av omröstning med kvalificerad majoritet (se avsnitt 4).

Med tanke på EU:s kultur av att kompromissa, och med beaktande av sådana skyddsåtgärder, skulle kvalificerad majoritet fungera lika bra inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som den har gjort på andra EU-politikområden.

Exemplet med handelspolitiken

Handelspolitik är ett område där kvalificerad majoritet tillämpas.⁹ Det är ett EU-politikområde där rådet ofta behöver fatta beslut. Rådet har dock hittills sällan hållit formella omröstningar, trots att det finns olika nationella ekonomiska intressen. Medlemsstaterna har alltid föredragit att fatta **enhälliga beslut**. Det som har segrat är unionens gemensamma intresse, som är mer än summan av medlemsstaternas intressen. Detta har lett till att EU har kunnat förverkliga sin potential när det gäller världshandeln.

Fler omröstningar med kvalificerad majoritet kommer inte i sig att lösa alla de problem som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken står inför. Andra utmaningar kvarstår, t.ex. att främja ökad samstämmighet mellan medlemsstaternas intressen och framväxten av en gemensam utrikespolitisk kultur. Detta är det centrala målet i EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken, som stöds av alla medlemsstater. Att fastställa EU:s ståndpunkter genom den pragmatiska process som omröstning med kvalificerad majoritet uppmuntrar till kan på längre sikt också främja ett gemensamt syfte och gemensamma intressen som alla medlemsstater är beredda att eftersträva. Det är också svårt att se till att medlemsstaterna på ett effektivt sätt genomför och försvarar de ståndpunkter som rådet enats om i sina bilaterala förbindelser med tredjeländer. Medlemsstaternas ambitioner när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör också återspeglas i unionens budgetkapacitet i nästa fleråriga budgetram.

3. Exempel där regeln om enhällighet försvagar EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Under de senaste åren har många viktiga beslut tagits inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionen har dessutom använt sina andra utrikespolitiska instrument för att främja sina värden världen över, genom omröstning med kvalificerad majoritet.

⁹ Med mycket begränsade och villkorade undantag i artikel 218.8 första stycket i EUF-fördraget.

Exempel på rättsakter som främjar EU:s värden i dess yttre förbindelser och som regleras genom omröstning med kvalificerad majoritet

- Handelsförmåner beviljas tredjeländer **inom ramen för det allmänna preferenssystemet**. Länder som inte respekterar de grundläggande mänskliga rättigheterna kan få dessa förmåner tillfälligt upphävd, vilket kan få betydande ekonomiska konsekvenser. EU har tillfälligt upphävt eller dragit in systemets handelsförmåner för Myanmar, Vitryssland och Sri Lanka efter allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.
- EU:s rättsliga ramar för **exportkontroll av instrument som används för tortyr och dödsstraff samt produkter med dubbla användningsområden** antas genom omröstning med kvalificerad majoritet.

Det har funnits exempel på att EU-beslut om viktiga gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, särskilt om mänskliga rättigheter, EU-sanktioner eller viktiga EU-intressen, har blockerats, fattats för långsamt eller blivit urvattnade på grund av kravet på enhällighet. **Dessa fall visar att det finns ett behov av att öka unionens effektivitet i utrikespolitiken.**

Fall där enhällighetskravet har förhindrat, väsentligen försenat eller medfört en negativ inverkan på sakinnehållet i beslut om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Mänskliga rättigheter

Ett av unionens viktigaste mål är att främja mänskliga rättigheter. Under de senaste åren har det ibland förekommit att eller flera medlemsstater försenat, blockerat eller urvattnat unionens ståndpunkter av skäl som inte har något samband med mänskliga rättigheter. Detta har hänt både inom ramen för unionens bilaterala förbindelser med tredjeländer och inom internationella organisationer. Detta har försvagat unionens förmåga att främja respekten för de mänskliga rättigheterna internationellt, vilket har inverkat negativt på unionens trovärdighet och hindrat unionen från att uppnå sina mål.

- FN:s råd för mänskliga rättigheter i Genève är det viktigaste globala forumet för diskussioner om mänskliga rättigheter. Programmet är uppdelat på 10 punkter. De viktigaste landspecifika människorättssituationerna diskuteras under punkt 4.

I juni 2017 kunde EU **för första gången** inte lägga fram något uttalande inom ramen för punkt 4 i människorättsrådet. Detta berodde på invändningar från ett fåtal medlemsstater, som inte ifrågasatte innehållet i de bedömningar som gjorts. Medlemsstaterna motsatte sig uttryckliga hänvisningar till två tredjeländer som alla andra medlemsstater ville nämna på grund av människorättsläget i de länderna. Man lyckades inte bryta detta dödläge, vilket ledde till att EU:s röst tystades.

- I september 2017 försenade en medlemsstat väsentligt antagandet av EU:s strategiska arbetsplan för FN:s råd för mänskliga rättigheter och uttalandet inom ramen för punkt 4 på grund av en särskild fråga gällande ett tredjeland. I oktober blockerade samma medlemsstat utkastet till det EU-uttalande som skulle framföras i tredje utskottet i FN:s generalförsamling, vilket i slutändan tvingade alla andra att godta det som allmänt ansågs vara en oproportionerlig hänvisning till ett specifikt fall både i sak och i längd, jämfört med alla andra hänvisningar i uttalandet.

- I februari 2018 gjorde ett antal isolerade invändningar från ett fåtal medlemsstater att alla andra medlemsstater till sist tvingades att godta ett urvattnat och kraftigt försenat antagande av EU:s årliga prioriteringar för de mänskliga rättigheterna i FN:s forum.
- Sådana svårigheter har också uppstått i EU:s bilaterala förbindelser med tredjeländer. Mot bakgrund av en ny lag som kraftigt begränsar utrymmet för icke-statliga organisationer i Egypten satte sig ett fåtal medlemsstater kraftigt emot alla andra medlemsstaters önskemål om att använda tydligt språk i utkastet till EU:s partnerskapsprioriteringar med Egypten i fråga om respekten för mänskliga rättigheter och civilsamhället. Följaktligen kunde ramen för de bilaterala förbindelserna med Egypten inte förnyas i tid och saknades i början av 2017.

EU:s övriga utrikespolitiska uttalanden

- I juli 2016 **kunde EU inte snabbt stödja** skiljedomstolens beslut enligt Förenta nationernas havsrättskonvention om Sydkinesiska havet, på grund av att flera medlemsstater motsatte sig beslutet av skäl som inte gällde själva beslutet. Efter flera dagars intensiva förhandlingar kunde man slutligen enas om ett uttalande. **Även om EU i ett sent skede kunde uppmana till att folkrätten skulle följas, kunde man inte uppmana till att beslutet skulle genomföras.** Detta var särskilt problematiskt med tanke på toppmötet mellan EU och Kina samt Asien-Europa-mötet som hölls parallellt.
- I december 2017 och i maj 2018 **hindrade** kravet på enhällighet inom alla aspekter av övergripande utkast **EU från att utfärda enhetliga uttalanden** om utvecklingen i Jerusalem, trots medlemsstaternas fortsatta överenskommelse om den långvariga och väl etablerade ståndpunkten om Jerusalems status i enlighet med internationell rätt.

I båda fallen kunde unionen inte reagera på ett snabbt och kraftfullt sätt på den internationella utvecklingen, trots dess tydliga och väletablerade ståndpunkt.

EU-sanktioner

- I februari 2017 blockerade en **medlemsstat förnyandet av vapenembargot mot Vitryssland** fram till dess att alla andra medlemsstater slutligen enades om att undanta en viss kategori handelsvapen för att undvika att embargot skulle upphöra helt och hållet. Ett år senare ställde samma medlemsstat villkor på förnyandet att undantaget skulle omfatta ytterligare en kategori vapen, vilket återigen alla andra medlemsstater godkände av samma skäl.
- Under sommaren 2017 **blockerade en medlemsstat antagandet av de riktade restriktiva åtgärder mot Venezuela** som EU skulle anta ifall den inrikespolitiska utvecklingen förverkligades. De restriktiva åtgärderna antogs slutligen först i november 2017 efter att läget hade förvärrats avsevärt.

Dessa exempel visar återigen att beslutsfattande med enhällighet i rådet hindrar EU från att reagera snabbt och kraftfullt på internationella händelser. Även om sanktioner inom ramen

för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken beslutas med enhällighet regleras EU:s system för motåtgärder, även kallat blockeringsstadgan¹⁰, genom kvalificerad majoritet, vilket gör det möjligt att snabbt anpassa det till internationella händelser.

Civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

- Under 2018 blockerades **utvidgningen av ett uppdrag för kapacitetsuppbyggnad i Sahel** av en medlemsstat tills en annan medlemsstat avstod från sina reservationer mot ett separat uppdrag i Irak. Tyvärr var detta inte första gången en medlemsstat motsatte sig eller fördröjde en viss gemensam säkerhets- och försvarspolitisk åtgärd till följd av att en annan medlemsstat gjorde samma sak i fråga om en annan. Sådana situationer har aldrig hindrat EU från att slutligen komma vidare, men har i vissa fall försenat antagandet av nödvändiga beslut.

Förseningar i beslutsfattandet **på grund av enhällighetskravet** sträcker sig bortom besluten om att inleda och inrätta civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, och omfattar även delar av det praktiska genomförandet, t.ex. godkännande av de obligatoriska halvårsrapporter som varje uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken måste lämna in till rådet.

Dessa och andra liknande situationer orsakades inte av skillnader i långsiktiga intressen, utan för att möjligheten att lägga in veto gjorde det möjligt för medlemsstaterna att blockera beslutsprocessen av skäl som inte alltid hade att göra med den aktuella frågan, och gav dem minskade incitament för att försöka nå en konstruktiv kompromiss.

Det är viktigt att notera att det i de flesta av dessa exempel nåddes lösningar, tack vare det hårda arbete som alla berörda parter utförde. Dessa lösningar hade dock ett pris. De utdragna diskussioner som uppstod på grund av dessa veton skapade ofta **splittring** och skadade EU:s inflytande och sammanhållning.

4. Den befintliga ramen för beslutsfattande inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

I EU-fördraget fastställs den allmänna regeln att rådet ska anta beslut om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik genom enhällighet (artiklarna 24.1 och 31.1 i fördraget)¹¹. Denna regel har gällt sedan Maastrichtfördraget. Samtidigt **finns regeln om kvalificerad majoritet och är redan tillämplig i vissa fall** inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

4.1. Enhällighet är den allmänna regeln för beslut om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Regeln om enhällighet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken står i kontrast till andra områden inom EU:s yttre åtgärder (såsom unionens politik för

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 2271/96 av den 22 november 1996 om skydd mot följderna av tillämpning av extraterritoriell lagstiftning som antas av ett tredje land, och åtgärder som grundar sig på eller är en följd av denna lagstiftning. EGT L 309, 29.11.1996, s. 1.

¹¹ Andra områden där beslut fattas genom enhällighet är beskattning, social trygghet eller socialt skydd, nya länders anslutning till EU och operativt polissamarbete.

utvecklingssamarbete och internationellt samarbete eller handel), där den allmänna regeln är att beslut fattas med kvalificerad majoritet.¹²

Som en återspeglning av de svårigheter som denna regel kan medföra finns det i EU-fördraget en regel som syftar till att underlätta antagandet av beslut genom enhällighet, vilket ger en viss flexibilitet som ger ökad effektivitet vid antagande av beslut.

Genom så kallad **konstruktiv röstnedläggning** (artikel 31.1 andra stycket i EU-fördraget) har en medlemsstat rätt att avstå från att rösta enhälligt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och att motivera detta genom en formell förklaring. Medlemsstaten blir inte skyldig att tillämpa beslutet. I solidarisk anda är dock medlemsstaten skyldig att avstå från åtgärder som skulle hindra unionens ansträngningar att genomföra det aktuella beslutet.

Konstruktiv röstnedläggning hittills endast använts en gång av en medlemsstat, när EU 2008 beslutade¹³ att inrätta ett civilt uppdrag inom den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken för Kosovo*.

Rådets omröstningsförfaranden

Enkel majoritet (artikel 238 i EUF-fördraget): Enkel majoritet är 15 av 28 medlemsstater.

Kvalificerad majoritet (artikel 16 i EU-fördraget och artikel 238.3 i EUF-fördraget): Kvalificerad majoritet efter 2014 uppnås om 55 % av medlemsstaterna röstar för, vilket i praktiken innebär 16 av 28 medlemsstater, förutsatt att dessa medlemsstater står för minst 65 % av EU:s totala befolkning. En nedlagd röst räknas som en röst emot.

Enhällighet (artikel 238.4 i EUF-fördraget): Alla medlemsstater måste enas om att anta ett beslut. Nedlagda röster förhindrar inte att beslut som fattas enhälligt av rådet antas.

4.2. Kvalificerad majoritet föreskrivs och tillämpas redan i vissa fall inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Redan 1990 förklarade Europeiska rådet att kvalificerad majoritet bör övervägas för genomförande av tidigare överenskommen gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.¹⁴ Med detta mål i åtanke kom medlemsstaterna genom successiva ändringar av fördraget överens om att gradvis övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Artikel 31.2 i EU-fördraget **har stor potential som hittills inte har utnyttjats.**

¹² Även om andra områden inom EU:s yttre åtgärder omfattas av bestämmelserna i EUF-fördraget, omfattas den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken av bestämmelserna i EU-fördraget.

¹³ Rådets gemensamma åtgärd 2008/124/GUSP av den 4 februari 2008 (EUT L 42, 16.2.2008, s. 92).

* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

¹⁴ Se rådets slutsatser i samband med förberedelserna inför regeringskonferensen som föregick ingåendet av Maastrichtfördraget: http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_rome_eng.pdf

Enligt artikel 31.2 i EU-fördraget ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i följande fall¹⁵:

Fall där artikel 31.2 i EU-fördraget **medger** användning av omröstning med kvalificerad majoritet:

- Ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller ståndpunkter på grundval av ett beslut av Europeiska rådet om unionens strategiska intressen och mål enligt artikel 22.1.

Denna bestämmelse ger Europeiska rådet möjlighet att anta ett enhälligt beslut om EU:s strategiska intressen och mål på ett eller flera särskilda områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. När Europeiska rådet väl har fastställt de strategiska målen och principerna för den planerade åtgärden eller ståndpunkten, antar sedan rådet med kvalificerad majoritet alla beslut som genomför Europeiska rådets strategiska beslut.

- Ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller ståndpunkter på ett förslag från unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik som har lagts fram på särskild begäran av Europeiska rådet på dess eget eller den höga representantens initiativ.

Denna bestämmelse ger Europeiska rådet möjlighet att (antingen på eget initiativ eller på förslag av den höga representanten) enhälligt begära att den höga representanten ska lägga fram ett förslag till rådet för beslut om en unionsåtgärd eller ståndpunkt. I sådana fall ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet. Det potentiella innehållet i en sådan begäran från Europeiska rådet fastställs inte i fördragen och kan därför omfatta alla delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Fall där artikel 31.2 i EU-fördraget **kräver** användning av omröstning med kvalificerad majoritet:

- Genomförande av ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller ståndpunkter.

Detta gäller när rådet enhälligt har antagit en inledande åtgärd eller ståndpunkt, och sedan fattar alla ytterligare genomförandebeslut med kvalificerad majoritet.

- Utnämning av en särskild representant (på förslag av den höga representanten/vice ordföranden) i enlighet med artikel 33 i EU-fördraget.

De särskilda representanterna har mandat i vissa frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kvalificerad majoritet har fungerat väl i praktiken och lett till snabba beslut, utan att det ens har behövts någon formell omröstning. Utnämmandet av särskilda representanter har, liksom på andra områden där beslut fattas med kvalificerad majoritet, alltid beslutats med enhällighet.

¹⁵ Andra artiklar där beslut ska fattas med kvalificerad majoritet i enlighet med EU-fördraget: Artiklarna 41.3, 45.2 och 46.2 i EUF-fördraget. På grundval av artikel 46.2 i EU-fördraget har ett stort flertal av medlemsstaterna nyligen beslutat att gå framåt med det europeiska försvarssamarbetet genom att anta ett beslut med kvalificerad majoritet för att inrätta det permanenta strukturerade samarbetet i säkerhets- och försvarsfrågor. Inrättandet av en sådan typ av samarbete kommer att stärka EU:s kapacitet som en internationell säkerhetspartner och maximera effektiviteten i medlemsstaternas försvarsutgifter.

I EU-fördraget fastställs **två viktiga skyddsåtgärder** för användningen av kvalificerad majoritet i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Skyddsåtgärder för användning av kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

- I artikel 31.2 i EU-fördraget finns en ”**nödbroms**” som innebär att ett medlemsland kan ”**av skäl av vital betydelse som rör nationell politik**” **invända mot att beslut fattas med kvalificerad majoritet**, i vilket fall omröstning inte genomförs. Om samrådet mellan den höga representanten och den berörda medlemsstaten inte lyckas, kan Europeiska unionens råd med kvalificerad majoritet begära att frågan ska hänskjutas till Europeiska rådet för ett **enhälligt** beslut.
- Enligt artikel 31.4 i EU-fördraget ska **beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser inte omfattas** av artikel 31.2 i EU-fördraget, så att det säkerställs att beslut med sådana följder inte fattas med kvalificerad majoritet.

4.3. Användningen av kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan utökas ytterligare

Genom Lissabonfördraget infördes **möjligheten att utvidga användningen av omröstning med kvalificerad majoritet**. På grundval av den så kallade **övergångsklausulen i artikel 31.3 i EU-fördraget** får Europeiska rådet genom enhälligt beslut tillåta att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i andra fall gällande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken än de som avses i artikel 31.2 i EU-fördraget.

Medlemsstaterna förutsåg därför uppenbarligen att för att EU ska kunna bli en verkligt effektiv och ändamålsenlig aktör i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor kan det vara lämpligt att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet utöver de särskilda fall som avses i artikel 31.2 i EU-fördraget.

De två skyddsåtgärder som beskrivs i avsnitt 4.2 kommer att gälla även efter att övergångsklausulen i artikel 31.3 i EU-fördraget har använts.

5. Konkreta förslag för förbättrat beslutsfattande inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom omröstning med kvalificerad majoritet

Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att utnyttja potentialen i EU-fördraget vad gäller kvalificerad majoritet i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kommissionen föreslår inte att rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet på alla områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I stället bör fokus ligga på områden där **omröstning med kvalificerad majoritet skulle ha en klart positiv inverkan**.

Reglerna om **konstruktiv röstnedläggning** enligt artikel 31.1 i EU-fördraget och om användningen av omröstning med kvalificerad majoritet enligt artikel 31.2 i EU-fördraget har stor potential. Om dessa verktyg användes skulle de göra det möjligt att hantera en del av de situationer som beskrivs i avsnitt 3. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna i rådet att **utnyttja denna potential fullt ut genom att tillämpa fördragen enligt deras ordalydelse och anda**.

I detta sammanhang är rådets slutsatser ett användbart verktyg för att politiskt komma överens om EU:s ståndpunkter i specifika utrikespolitiska frågor. Rådet bör dock avstå från att i samförstånd besluta om ståndpunkter¹⁶ i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra relaterade frågor genom parallella eller informella förfaranden, när det skulle vara möjligt att använda de verktyg som föreskrivs i fördraget. Detta skulle göra det möjligt att utnyttja de möjligheter som anges i artikel 31.1, 31.2 och 31.3 i EU-fördraget.

Om en fråga inte avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utan de yttre aspekterna av en politikåtgärd som regleras av EUF-fördraget, bör dessutom motsvarande rättsliga grunder användas för beslut, varmed regeln om enhällighet inte tillämpas. Potentialen i det omfattande nätverket med EU-delegationer i världen och vid internationella organisationer bör utnyttjas fullt ut.¹⁷

Utnyttjande av potentialen i befintliga regler för omröstning med kvalificerad majoritet enligt artikel 31.2 i EU-fördraget

Rådet har redan använt omröstning med kvalificerad majoritet vid ändring av förteckningar enligt EU:s restriktiva åtgärder (personer och enheter som omfattas av frysning av tillgångar och reseförbud), främst i ärenden som återspeglar ändringar av internationella sanktioner som antagits av FN och ibland för ändring av förteckningar enligt systemet för autonoma EU-sanktioner, där rådet inte ansåg att själva ändringen var känslig.¹⁸ Kommissionen föreslår att rådet **konsekvent använder omröstning med kvalificerad majoritet vid ändringar av förteckningarna i alla EU:s sanktionssystem** – inbegripet autonoma åtgärder – i enlighet med förfarandena i artikel 31.2 tredje strecksatsen i EU-fördraget.

Europeiska rådet har rätt att fastställa strategiska intressen och mål för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, bland annat efter tema eller när det gäller förbindelserna med ett visst land eller en viss region.¹⁹ Kommissionen föreslår att Europeiska rådet antar beslut om tematiska eller geografiska strategier, prioriteringar eller riktlinjer, där det anges i vilken omfattning och på vilka villkor rådet kan besluta med kvalificerad majoritet för att genomföra dem, i enlighet med artikel 31.2 första strecksatsen i EU-fördraget.

Att utnyttja potentialen i de befintliga bestämmelserna om kvalificerad majoritet enligt artikel 31.2 i EU-fördraget skulle visserligen innebära en betydande förbättring, men många av de konstaterade bristerna skulle ändå inte åtgärdas. För att ta itu med bristerna föreslår kommissionen också fler strukturella lösningar för att **förbättra beslutsfattandet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt artikel 31.3 i EU-fördraget med hjälp av övergångsklausulen.**

Kommissionen **har identifierat tre** specifika områden som omedelbart skulle gynnas av att övergångsklausulen i artikel 31.3 i EU-fördraget tillämpas.

5.1. EU:s ståndpunkter i fråga om mänskliga rättigheter i multilaterala forum

¹⁶ Samförstånd är en praxis som inte föreskrivs i fördragen och som innebär att alla medlemsstater uttryckligen samtycker utan möjlighet att avstå från att rösta.

¹⁷ Artikel 221 i EUF-fördraget.

¹⁸ Se rådets genomförandebeslut (Gusp) 2018/1086 av den 30 juli 2018 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Libyen (EUT L 194, 31.7.2018, s. 150).

¹⁹ Artikel 22.1 och 22.2 samt artikel 26.1 i EU-fördraget.

De mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet är en av de huvudprinciper som legat till grund för EU:s tillblivelse, utveckling och utvidgning och som vägleder dess utrikespolitik.²⁰ Politisk enighet om mänskliga rättigheter är avgörande för att bevara EU:s internationella trovärdighet och mjuka makt i och utanför multilaterala forum.

När EU:s ståndpunkter om de mänskliga rättigheterna fastställs i internationella forum och ska diskuteras inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enas man för närvarande om dem gemensamt, vanligtvis i form av rådets slutsatser. En övergång till omröstning med kvalificerad majoritet kommer att möjliggöra **effektivare och snabbare EU-åtgärder**. Situationer som den i juni 2017, då unionen inte kunde göra något uttalande om punkt 4 (människorättssituationer som måste uppmärksammas av rådet) vid FN:s råd för mänskliga rättigheter, **skulle inte längre kunna uppstå**.

Kommissionen föreslår därför att **Europeiska rådet på grundval av artikel 31.3 i EU-fördraget enhälligt antar ett beslut om att EU:s ståndpunkter i fråga om mänskliga rättigheter i internationella forum ska antas genom rådsbeslut med kvalificerad majoritet**.

5.2. Antagande och ändring av EU:s sanktionssystem

Sanktionspolitiken är ett av EU:s starkaste utrikes- och säkerhetspolitiska verktyg, eftersom den utnyttjar unionens betydande ekonomiska makt för att främja dess yttre mål. Enhetlighet i unionens handlande är nödvändigt för att man ska kunna bibehålla lika villkor på den inre marknaden och för att de gemensamma Schengen-reglerna ska förbli fullt effektiva.

Under de senaste åren har EU allt oftare antagit allt starkare åtgärder, vilket visar att EU är villigt att reagera på, motverka och påverka utvecklingen genom politiska och ekonomiska påtryckningar. På samma sätt som när det gäller handelspolitik, där omröstning med kvalificerad majoritet tillämpas, står fastställandet av en politisk ambitionsnivå och en lämplig avvägning mellan medlemsstaternas ekonomiska intressen i centrum vid förhandlingar om sanktioner. Det ligger i alla medlemsstaters gemensamma intresse att EU har förmågan att agera beslutsamt i sina geopolitiska intressen, ofta som en del av en internationell mobilisering mot allvarliga kränkningar av internationell rätt.

Kommissionen föreslår därför att **Europeiska rådet på grundval av artikel 31.3 i EU-fördraget enhälligt antar ett beslut om att beslut som fastställer sanktionssystem ska antas genom omröstning med kvalificerad majoritet i rådet**.²¹

5.3. Civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken är en viktig del i EU:s globala engagemang för fred och säkerhet. Rådet fattar i dag enhälliga beslut om inledande och genomförande av civila uppdrag.²²

I en dynamisk internationell miljö måste EU snabbt och på ett synligt sätt kunna använda sina verktyg för att reagera på och engagera sig vid eller efter krissituationer, och tillhandahålla direkt stöd till nationella myndigheter eller lokalsamhällen. Eftersom EU strävar efter att exportera stabilitet till sitt grannskap kommer antalet civila uppdrag sannolikt att öka. Med

²⁰ Artikel 21 i EU-fördraget.

²¹ Utöver den möjlighet som nämns i den första rutan i avsnitt 5.

²² På grundval av artiklarna 42.4, 43.2 och 28 i EU-fördraget.

tanke på de föränderliga miljöer där sådana uppdrag vanligtvis utförs, kräver de effektiv och flexibel ledning.

Kommissionen föreslår därför att **Europeiska rådet på grundval av artikel 31.3 i EU-fördraget enhälligt antar ett beslut om att alla beslut som rör civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska antas genom omröstning med kvalificerad majoritet i rådet.**

Till att börja med bör man särskilt beakta alla rättsstatsuppdrag, uppdrag för kapacitetsuppbyggnad och uppdrag för reformer av den civila säkerhetssektorn, eftersom de vanligtvis samverkar med andra EU-instrument som regleras genom omröstning med kvalificerad majoritet i rådet.

Under alla omständigheter kan Europeiska rådet **besluta att alla beslut om genomförandet av civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska antas genom omröstning med kvalificerad majoritet i rådet, när detta väl har fastställts genom enhällighet.**²³

6. Slutsatser

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har stärkts avsevärt sedan den inrättades. Politikens framgångar, exempelvis när det gäller västra Balkan, Irans kärntekniska program och stödet till Ukraina, är betydande. EU:s partner i världen förväntar sig att unionen ska stå upp för sina värderingar och den regelbaserade multilaterala världsordningen.

Allt oftare kan man se att den utmanande internationella omgivningen förutsätter att man måste lägga i en högre växel i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU måste bli en starkare global aktör för att vi ska kunna fortsätta att forma vår framtid, upprätthålla vår delade suveränitet och utöva ett positivt internationellt inflytande.

Effektiviteten i beslutsfattandet kan förbättras på vissa områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta skulle hjälpa EU att stå på egna ben.

Därför vill kommissionen ta vara på potentialen i EU-fördraget genom att utnyttja alla möjligheter inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, särskilt genom att öka användningen av omröstning med kvalificerad majoritet.

För att bidra till uppbyggnaden av ett mer enat, starkare och mer demokratiskt EU i ett 2025-perspektiv uppmanar kommissionen ledarna att vid mötet den 9 maj 2019 i Sibiu **godkänna förslagen i detta meddelande**. Rådet bör fatta beslut med kvalificerad majoritet på följande tre områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken:

- Människorättsliga frågor i multilaterala forum.
- Sanktionspolitik.
- Civila uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

²³ Omfattar också beslut som fattas genom delegerad befogenhet.