

VNEUS Siivola Heli(VNK), Nissinen
Matti(UM)

22.10.2018

Asia

EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

Kokous

U/E/UTP-tunnus
E 96/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker korosti 12.9.2018 unionin tilaa käsittelevässä puheessaan, että EU:n on kyettävä esiintymään yhtenäisemmin ulkopoliittikan alalla. Samana päivänä komissio antoi vuoden 2018 työohjelmaansa sisältyvän tiedonannon päätöksenteon tehostamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla. Tavoitteena on vahvistaa EU:ta kansainvälisenä toimijana ja parantaa sen kykyä reagoida nopeasti ja johdonmukaisesti muuttuviin maailmanlaajuisiin haasteisiin.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia päätöksentekomenettelyn tehostamiseksi YUTP:ssa. Erityisesti tulisi komission mukaan lisätä määräenemmistöpäätösten käyttöä niissä tapauksissa, joissa neuvosto perussopimusten mukaan voi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä (SEU 31(2)). Lisäksi Eurooppa-neuvoston yksimielisillä päätöksillä voitaisiin siirtyä tekemään ratkaisuja määräenemmistöllä myös joissakin muissa tapauksissa käyttämällä unionisopimuksen 31 artiklan 3 kohdassa määrättyä mahdollisuutta (ns. yhdyskäytävä- eli *passerelle*-lauseketta). Samalla jatkettaisiin komission mukaan kuitenkin EU:n konsensukseen tähtäävää kulttuuria.

Komission mukaan määräenemmistöpäätöksenteosta olisi välitöntä hyötyä eräillä YUTP:n erityisaloilla. Komissio mainitsee kolme erityisalaa: 1) ihmisoikeuksia koskevat EU:n kannat monenvälisillä foorumeilla, 2) EU:n pakotejärjestelmien hyväksyminen ja muuttaminen sekä 3) EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiot.

Aiheen jatkokäsittelystä Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa ei ole tietoa. Komissio on esittänyt, että EU-maiden päämiehet keskustelisivat aiheesta 9.5.2019 Romanian Sibiussa järjestettävässä epävirallisessa päämieskokouksessa ja antaisivat tukensa sen esittämille ehdotuksille.

Määräenemmistöpäätösten lisäämisessä on komissionkin näkemyksen mukaan kyse pidemmän aikavälin tavoitteesta. Mahdollisia konkreettisempia ehdotuksia odotetaan todennäköisesti vasta EU:n seuraavalla viisivuotiskaudella 2019-2024.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä EU:n globaalien roolin ja kansainvälisen vaikutusvallan vahvistamista. Vahvemmalle roolille on kasvavassa määrin tarvetta ja mahdollisuuksia muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

EU:n on kyettävä ajamaan jäsenvaltioiden yhteisiä etuja ja arvoja, suojelemaan unionia ja sen kansalaisia sekä puolustamaan sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä muun muassa turvallisuuden, kaupan, ilmastopolitiikan ja ihmisoikeuksien alalla. EU:n ulkoisen toiminnan tulee olla kokonaisvaltaista siten, että tavoitteiden saavuttamisessa hyödynnetään johdonmukaisesti ja tehokkaasti käytössä olevia eri välineitä.

EU on Suomelle tärkeä turvallisuusyhteisö. Suomi on johdonmukaisesti tukenut EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja puolustusyhteistyön vahvistamista.

Jotta EU voisi käyttää kansainvälistä vaikutusvaltaansa täysimääräisesti, sillä tulee olla kyky toimia tehokkaasti, nopeasti ja uskottavasti. EU:n perussopimusten tarjoamat mahdollisuudet päätöksenteon tehostamiseksi YUTP:n alalla tulisi hyödyntää. On Suomen etu, että EU:n yhteinen ääni YUTP:n alalla on voimakas.

On tärkeää varmistaa neuvoston toimintakyky, kehittää sen työmenetelmiä ja tehostaa sen päätöksentekoa YUTP:n alalla. Tämä on linjassa neuvoston toimintaa koskevien Suomen pitkäaikaisten vaikuttamistavoitteiden kanssa.

EU-ministerivaliokunnassa 10.11.2017 käsitellyn E-kirjeen (E 96/2017 vp) mukaisesti Suomi katsoo, että määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vahvistaisi EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta. Suomi tarkastelee komission tiedonantoa ja sitä mahdollisesti seuraavia ehdotuksia tästä näkökulmasta.

Määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen voisi osaltaan vähentää EU:n ulkopuolisten toimijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n päätöksentekoon.

Pohdittaessa määräenemmistöpäätösten lisäämistä YUTP:n alalla on hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, missä EU:n ulkoisissa toimissa (esim. yhteinen kauppapolitiikka) määräenemmistöpäätökset ovat jo käytössä ja voitaisiinko eri toimia koskevaa päätöksentekoa yhtenäistämällä mahdollisesti saavuttaa uudentyyppisiä synergioita.

Määräenemmistöpäätöksentekoa tasapainottavat tarvittaessa perussopimukseen sisältyvät suojalausekkeet, joihin jäsenvaltio voi vedota elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä.

Suomi on valmis tarkastelemaan määräenemmistöpäätösten käyttöä komission tiedonannossaan esittämällä erityisaloilla eli siviilikriisinhallintaan, ihmisoikeuksiin ja pakotteisiin liittyvissä kysymyksissä. Suomen kantoja tarkennetaan mahdollisten konkreettisten ehdotusten pohjalta.

EU on Suomen kannalta keskeisin siviilikriisinhallinnan toimija. Suomi on yksi EU:n siviilikriisinhallintaan ja sen kehittämiseen aktiivisimmin osallistuvista jäsenvaltioista. On olennaista varmistaa, että EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioita voidaan toimeenpanna konfliktialueilla viivytyksettä, tehokkaasti ja joustavasti osana EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

EU:n on pystyttävä vastaamaan unioniin kohdistuviin odotuksiin ihmisoikeuskysymysten puolustamisessa kansainvälisillä foorumeilla. Vakavista ihmisoikeusloukkauksista vaikeneminen vaikuttaa heikentävästi EU:n asemaan uskottavana ja johdonmukaisena kansainvälisenä toimijana.

Suomi on kannattanut täytäntöönpanopäätösten käyttöä EU:n pakoteluetteleja muutettaessa ja on valmis tarkastelemaan mahdollisuuksia lisätä määräenemmistöpäätöksentekoa EU:n pakotepolitiikassa. Pakotteiden asettaminen on poliittisesti ja taloudellisesti merkittävä keino edistää EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisiä etuja ja arvoja sekä puolustaa sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestelmää. Viime vuosina tätä keinoa on käytetty kasvavassa määrin. Jatkovalmistelussa arvioidaan, miten EU:n päätöksentekoa pakotepolitiikassa on syytä kehittää, jotta sen poliittinen uskottavuus sekä pakotteiden yhdenmukainen toimeenpano turvataan. On myös huomattava, että Suomella on SEU 31 artiklan 2 kohdan nojalla oikeus vedota elintärkeisiin kansalliseen politiikkaan liittyviin syihin.

Niissä YUTP-asioissa, joista päätetään yksimielisesti, jäsenvaltiot voisivat joustavammin käyttää mahdollisuutta ns. rakentavaan äänestämistä pidättymiseen. Tällöin yksittäinen jäsenvaltio voisi tarvittaessa pidättäytyä äänestämistä ja antaa lausuman, jolloin unionin päätöksenteko ei esty. Kyseisen jäsenvaltio ei olisi velvollinen soveltamaan päätöstä, mutta päätös sitoisi unionia.

Samalla kun päätöksentekomenettelyä YUTP:n alalla tehostetaan, korostuu tarve varmistaa lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisesti, että kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat YUTP-linjauksia eivätkä toimi niiden vastaisesti.

Pääasiallinen sisältö

Taustaa

Kysymys määräenemmistöpäätösten käytön lisäämisestä neuvostossa on keskeinen osa EU:n institutionaalisen kehittämisestä käytävää keskustelua. Vaikka määräenemmistöpäätökset ovat nykyään pääsääntö EU:n päätöksenteossa, yksimielisyysvaatimus on edelleen käytössä eräissä kysymyksissä. EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP) päätökset tehdään lähes yksinomaan yksimielisesti.

YUTP poikkeaa päätöksentekomenettelyjen ja toimielinten tehtävien osalta muista unionin ulkoisen toiminnan aloista. Keskeisiä toimijoita ovat Eurooppa-neuvosto, neuvosto, jäsenvaltiot sekä unionin ulkosuhteiden korkea edustaja. Komission toimivalta on rajoitetumpi. Euroopan parlamentin toimivalta toteutuu lähinnä kuulemisoikeuden ja budjettivallan kautta. Myös EU:n tuomioistuimen toimivalta on hyvin suppea. Se rajoittuu pakotteiden (ns. rajoittavat toimenpiteet) laillisuuden valvomiseen (SEUT 275) sekä toimivaltarajojen valvomiseen YUTP:n ja EU:n muun toiminnan välillä (SEU 40).

EU:n perussopimusten uudistamisen yhteydessä on käyty pitkällisiä neuvotteluja päätöksenteon tehostamisesta YUTP:n alalla. Perussopimukseen on Maastrichtin sopimuksesta (1993) lähtien kirjattu mahdollisuus määräenemmistöpäätöksiin ao. alalla tietyin edellytyksin. Uudistukset ovat tähänneet EU:n toiminnan tehostamiseen myös unionin laajentumisia ajatellen.

Amsterdamin sopimuksen (1999) perusajatuksena oli, että sikäli kuin Eurooppa-neuvosto on päättänyt yksimielisesti yhteisten YUTP-strategioiden toteuttamisesta, strategiat pannaan neuvostossa toimeen määräenemmistöllä. Neuvoston jäsenellä olisi kuitenkin

mahdollisuus vedota tärkeisiin kansallisiin syihin, jolloin määränemmistö päätöstä ei tehdä. Tätä logiikkaa ei ole kuitenkaan tosiasiaa otettu käyttöön.

Lissabonin sopimuksen (2009) mukaan neuvostolla on mahdollisuus tehdä YUTP:ssa päätöksiä määränemmistöllä tietyissä perussopimuksissa määritellyissä tapauksissa (SEU 31(2)). Perusajatuksena on edelleen, että määränemmistö päätökset ovat mahdollisia, sikäli kuin ne toimeenpanevat Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa yksimielisesti hyväksytyä linjausta.

Lisäksi perussopimuksissa määrätään erityisestä YUTP:aa koskevasta yhdyskäytävälausekkeesta (*passerelle*), jonka nojalla Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää laajentaa määränemmistö päätösten käyttöalaa neuvostossa muihinkin tapauksiin (SEU 31(3)). Tällainen siirtyminen ei ole mahdollista päätöksissä, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

Muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta määränemmistö päätöksenteon YUTP:n alalla mahdollistavia perussopimusten määräyksiä ei ole sovellettu. Yksimielistä päätöksentekoa on perusteltu muun muassa sillä, että alan katsotaan koskettavan läheisesti jäsenvaltioiden kansallista suvereniteettia. On myös nähty, että EU:n kansainvälinen vaikutusvalta olisi heikompaa, jos kaikki jäsenvaltiot eivät puoltaisi toimintaa.

Toisaalta huomiota on kiinnitetty YUTP:n yksimielisen päätöksenteon vaikeutumiseen viime vuosina. Esille on nostettu, että yksimielisyyden vaatimus voi altistaa EU:n päätöksenteon kolmansien maiden jäsenvaltioihin kohdistamalle vaikuttamiselle. Raskaan päätöksenteon on katsottu voivan johtaa myös siihen, että aloitteellisuus kansainvälisellä areenalla siirtyy kasvavassa määrin suppeampiin maaryhmiin. Määränemmistö päätöksentekoa puoltavana argumenttina on usein mainittu myös neuvotteluprosessin dynamiikan muuttaminen. Kompromissien valmistelun on koettu olevan helpompaa, jos sitä ohjaa yksittäisen jäsenvaltion jarrituksen sijasta jäsenvaltioiden enemmistön näkemys.

Tarve tehostaa päätöksentekoa YUTP:n alalla on noussut esille viime aikoina muun muassa myös Saksan liittokansleri Angela Merkelin ja Ranskan presidentti Emmanuel Macronin kesäkuussa 2018 antamassa Mesebergin julkilausumassa. Siinä kehoitettiin etsimään uusia tapoja EU:n päätöksenteon nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi YUTP:n alalla sekä tutkimaan mahdollisuuksia tehdä määränemmistö päätöksiä tällä alalla.

Komission tiedonannon johdosta esille nousevia kysymyksiä

Komissio kiinnittää tiedonannossaan huomiota Eurooppaan kohdistuviin haasteisiin, kuten maailmanlaajuisen kilpailun kiristymiseen, vastakkainasettelun lisääntymiseen, geopoliittiseen epävakauteen, teknologian nopeaan kehitykseen sekä ilmastonmuutoksen ja väestökehityksen vaikutuksiin. Se painottaa, ettei yksikään jäsenvaltio kykene vastaamaan näihin haasteisiin ja mahdollisuuksiin yksin, ja muistuttaa Rooman julistuksessa maaliskuussa 2017 asetetusta tavoitteesta vahvistaa EU:ta globaalina toimijana.

Komissio toteaa, että YUTP:n sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kehittämisessä on otettu huomattavia edistysaskelia. Se, että suurin osa YUTP:aa koskevista EU:n päätöksistä hyväksytään yksimielisesti, on komission mukaan kuitenkin vaikuttanut yhä enemmän EU:n nopeuteen ja kykyyn toimia maailmanlaajuisella areenalla.

Komissio korostaa, että kansainvälisen toimijan uskottavuus riippuu sen kyvystä reagoida nopeasti ja johdonmukaisesti kansainvälisiin kriiseihin ja tapahtumiin. Tietyt päätökset YUTP:n alalla tulisikin komission mielestä tulevaisuudessa tehdä määräenemmistöllä. Komission mukaan tämä myös vahvistaisi EU:ta suojaamalla jäsenvaltioita kolmansien maiden niihin kohdistamalta paineelta.

Komissio huomauttaa, että veto-oikeus on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden pysäyttää päätöksentekoprosessi tai hidastaa sitä syistä, jotka eivät aina liity käsiteltävään asiaan. Kannustin hakea rakentavaa kompromissia puuttuu. Komission mukaan kokemukset muilta EU:n politiikan aloilta ovat osoittaneet, että määräenemmistöpäätöksenteko sitouttaa osapuolet hakemaan kompromisseja ja kaikkien kannalta hyväksyttäviä lopputuloksia.

Komissio muistuttaa, että YUTP:n erityispiirteet sekä jäsenvaltioiden keskeisten etujen ja oikeuksien suojeleminen on huomioitu perussopimuksissa. Ne sisältävät räätälöityjä suojatoimia, joita sovelletaan määräenemmistöpäätöksiä käytettäessä. Määräenemmistöpäätökset toimisivat komission mukaan YUTP:ssa yhtä hyvin kuin muilla EU-politiikan aloilla, kun otetaan huomioon näiden suojatoimien mahdollisuus sekä neuvoston konsensukseen tähtäävä kulttuuri.

Komissio muistuttaa, että määräenemmistöpäätöksiä käytetään EU:n muilla ulkoisen toiminnan aloilla, kuten kauppapolitiikassa. EU:n arvoja ulkosuhteiden alalla edistävästä toimista esimerkiksi kolmansien maiden yleisten tullietuuksien myöntämistä tai peruuttamista sekä kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevat päätökset tehdään määräenemmistöllä. Komissio huomauttaa, että näillä päätöksillä voi olla merkittäviä taloudellisia seurauksia.

Komissio korostaa, että tarkoituksena ei ole, että neuvosto tekisi ratkaisunsa määräenemmistöllä kaikilla YUTP:n erityisaloilla. Olisi keskityttävä niihin erityisaloihin, joilla määräenemmistöpäätöksenteosta olisi selkeää hyötyä.

EU:n perussopimusten määräykset ns. rakentavasta äänestämistä pidättymistä (SEU 31(1)) ja määräenemmistöpäätösten käytöstä (SEU 31(2)) YUTP:n alalla tarjoavat komission mukaan paljon mahdollisuuksia, jotka tulisi hyödyntää täysimääräisesti. Komissio ehdottaa esimerkiksi, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi yksimielisesti päätökset, joissa vahvistetaan YUTP:n temaattiset tai maantieteelliset strategiat, painopisteet tai suuntaviivat ja joissa määriteltäisiin soveltamisala ja edellytykset, joiden mukaisesti neuvosto voisi tehdä näitä Eurooppa-neuvoston päätöksiä toimeenpanevat päätökset määräenemmistöllä.

Lisäksi komissio ehdottaa YUTP-alan päätöksenteon tehostamista käyttämällä erityistä YUTP:aa koskevaa yhdyskäytävälauseketta (SEU 31(3)). Komissio on yksilöinyt kolme tapausta, joissa yhdyskäytävälausekkeen soveltamisesta olisi hyötyä.

- Ihmisoikeuksia koskevat EU:n kannat monenvälisillä foorumeilla

Ihmisoikeuspolitiikka on keskeinen osa YUTP:aa. EU on ollut aktiivinen toimija ihmisoikeuskysymyksissä niin kahdenvälisissä suhteissaan kuin monenvälisillä foorumeilla. EU on perinteisesti esittänyt YK:n puitteissa useita maakohtaisia ihmisoikeuspäätöslausemia sekä käyttänyt eri teemoihin ja maatilanteisiin keskittyviä ihmisoikeuspuheenvuoroja.

Viime vuosina EU:hun kohdistuvat odotukset ihmisoikeuskysymyksissä ovat kasvaneet muun muassa maailmanpolitiikassa tapahtuneiden muutosten myötä. Samaan aikaan EU:lla on ollut kasvavia vaikeuksia esiintyä kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla vahvana ihmisoikeuksien puolestapuhujana.

Kesäkuussa 2017 eri maiden ihmisoikeustilanteita käsittelevä EU:n puheenvuoro YK:n ihmisoikeusneuvostossa jäi pitämättä ensimmäistä kertaa yli kymmeneen vuoteen muutamien jäsenvaltioiden vastalauseiden vuoksi. Syyskuussa 2017 Ukrainaa ja Keski-Afrikan tasavaltaa käsittelevät EU:n puheet jäivät pitämättä yhden jäsenvaltion vastalauseen vuoksi. Helmikuussa 2018 muutamit jäsenvaltiot viivästyttivät huomattavasti EU:n YK:n foorumeilla ajamien ihmisoikeuksia koskevien vuotuisten prioriteettien hyväksymistä. Prioriteetit hyväksyttiin lopulta vesitetyssä muodossa.

Päällimmäisenä syynä ongelmille on ollut eräiden jäsenvaltioiden haluttomuus – osittain EU:n ulkopuolelta tulevan paineen vuoksi – käsitellä tiettyjen maiden ihmisoikeustilannetta julkisissa puheissa. Entistä vaikeampaa on ollut löytää yhteisymmärrystä myös muun muassa sukupuolten tasa-arvoon, lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asemaan liittyvissä kysymyksissä.

Tähän laajempaan problematiikkaan kiinnitetään huomiota myös komission tiedonannossa. Kansainvälisissä yhteyksissä omaksuttavasta ihmisoikeuksia koskevasta EU:n kannasta sovitaan nykyään yhteisesti, yleensä neuvoston päätelmien muodossa. Komissio toteaa, että määräenemmistö päätöksenteko mahdollistaisi EU:n toiminnan tehostamisen ja oikea-aikaisuuden ihmisoikeuskysymyksissä. Komissio ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi SEU 31(3) artiklan pohjalta yksimielisen päätöksen, jonka mukaan ihmisoikeuksia koskevat EU:n kannat kansainvälisillä foorumeilla hyväksytään määräenemmistöllä neuvoston päätösten muodossa.

- EU:n pakotejärjestelmien hyväksyminen ja muuttaminen

Pakotepolitiikka on yksi EU:n vahvimista YUTP:n välineistä. Siinä hyödynnetään EU:n huomattavaa taloudellista valtaa sen ulkoisten tavoitteiden edistämiseksi.

Pakotteita asetetaan yksimielisesti neuvoston YUTP:aa koskevilla päätöksillä (YUTP-päätökset). YUTP-päätökseen mahdollisesti sisältyvät varojen jäädyttämistoimet ja/tai muunlaiset talous- ja/tai rahoitustoimet pannaan täytäntöön neuvoston asetuksella. Perussopimusten mukaan pakotteita koskevista täytäntöönpanotoimista voitaisiin jo nyt päättää määräenemmistöllä (SEUT 215 ja SEU 31(2)).

Käytännössä neuvoston pakotteita koskeva päätöksenteko on perustunut konsensukseen. Yksimielinen päätöksenteko pakotteiden täytäntöönpanosta on joidenkin jäsenvaltioiden vaatimuksesta usein kirjattu jo alkuperäiseen YUTP-päätökseen. Pakotteita asettavat YUTP-päätökset ovat nykyisellään usein myös niin yksityiskohtaisia, ettei pakotejärjestelmien muuttaminen täytäntöönpanotoimilla ole mahdollista, vaan edellyttää myös alkuperäisen päätöksen muuttamista. On myös huomattava, että EU:n omaaloitteisesti asettamat pakotteet ovat voimassa aina määräajan, jonka jälkeen niiden jatkaminen edellyttää yksimielistä neuvoston päätöstä.

Konsensushakuista päätöksentekoa on pakotejärjestelmien yhteydessä perusteltu sillä, että pakotteista päättäminen määräenemmistöllä voisi olla ongelmallista pakotteiden uskottavuuden ja eri jäsenvaltioiden kansallisten täytäntöönpanotoimien tehokkuuden kannalta. EU:n pakotejärjestelmien suurista linjoista on yleensä kyetty pääsemään

yhteisymmärrykseen. Pyrkimys konsensukseen on kuitenkin mahdollistanut myös tilanteet, joissa yksittäinen jäsenvaltio on esimerkiksi voinut vaatia tiettyjen ryhmien pitämistä mukana EU:n terroristiluettelossa, vaikka tälle ei olisi muiden jäsenvaltioiden näkökulmasta perusteita.

Komissio korostaa tiedonannossaan toiminnan yhtenäisyyden merkitystä EU:n pakotepolitiikassa. Se muistuttaa, että kyse on myös tasapuolisista toimintaedellytyksistä sisämarkkinoiden toiminnassa ja Schengen-alueen yhteisten sääntöjen tehokkuudesta.

Komissio huomauttaa, että samoin kuin kauppapolitiikassa, jossa käytetään määräenemmistö päätöksiä, poliittisen tavoitetaso määrittäminen ja asianmukaisen tasapainon löytäminen jäsenvaltioiden taloudellisten etujen välillä on keskeinen osa pakotteista käytäviä neuvotteluja. EU:n kyky toimia päättäväisesti geopoliittisten etujensa mukaisesti, useimmiten osana kansainvälisiä toimia vakavien kansainvälisen oikeuden rikkomisten torjumiseksi, on kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista.

Komissio toteaa, että yksimielisyyden vaatimus heikentää EU:n kykyä reagoida nopeasti ja määrätietoisesti kansainväliseen kehitykseen. Komissio viittaa yksittäisen jäsenvaltion helmikuussa 2017 ja helmikuussa 2018 Valko-Venäjää koskevaan aseidenvientikieltoon ajamiin poikkeuksiin, jotka muiden jäsenvaltioiden oli lopulta hyväksyttävä, jotta vientikieltoa saatiin jatkettua. Komissio toteaa myös yhden jäsenvaltion viivästyttäneen vuonna 2017 merkittävästi Venezuelan vastaisten pakotteiden hyväksymistä. Lisäksi se muistuttaa, että vaikka YUTP:n mukaisten pakotteiden käyttöönotosta päätetään yksimielisesti, EU:n vastapakotteita koskevista järjestelmistä päätetään määräenemmistöllä. Komission mukaan tämä on mahdollistanut vastapakotteiden nopean päivittämisen kansainvälisten tapahtumien valossa.

Komissio huomauttaa, että neuvosto on jo päättänyt määräenemmistöllä eräiden henkilöihin ja yhteisöihin kohdennettujen pakotteiden (pakoteluettelot) muuttamisesta etenkin YK:n hyväksymiin kansainvälisiin pakotteisiin tehtyjä muutoksia huomioitaessa. Satunnaisesti määräenemmistöllä on muutettu pakoteluetteloja myös EU:n omaaloitteisesti asettamien pakotteiden osalta silloin, kun neuvosto ei ole katsonut muutosta arkaluonteiseksi. Komissio ehdottaa, että neuvosto päättäisi SEU 31(2) artiklan pohjalta EU:n pakoteluettelojen muuttamisesta johdonmukaisesti määräenemmistöllä.

Lisäksi komissio ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi SEU 31(3) artiklan pohjalta yksimielisen päätöksen, jonka mukaan pakotejärjestelmien perustamista koskevat päätökset tehtäisiin neuvostossa määräenemmistöllä.

- Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilioperaatiot

EU on määrätietoisesti vahvistanut asemaansa siviilikriisinhallinnan toimijana. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) puitteissa toteutettava siviilikriisinhallinta vahvistaa EU:n ulkoisen toiminnan vaikuttavuutta ja unionin globaalia roolia.

Lissabonin sopimuksen myötä aiempaa kokonaisvaltaisempi toiminta on tuonut kriisinhallinnan vahvemmin osaksi EU:n muita toimia ja politiikkaa kriisialueilla. Siviilikriisinhallinta ja muut EU:n toimet, esimerkiksi komission ohjelmat ja politiikat, täydentävät toisiaan.

EU:n siviilikriisinhallinnassa painotetaan turvallisuustehtäviä laajemman oikeusvaltiokehityksen huomioimista. Painopisteitä ovat poliisitoimen kehittäminen,

siviilihallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen, tarkkailutehtävät ja yhä enenevässä määrin rajaturvallisuustehtävät.

Tiedonannossaan komissio katsoo, että EU:n on kyettävä reagoimaan kriisitilanteisiin viivytyksettä ja toimimaan kriisin jälkeisessä ympäristössä nopeasti kansallisia viranomaisia ja/tai paikallisyhteisöjä tukien. Se huomauttaa, että etenkin oikeusvaltioperiaatteeseen, valmiuksien kehittämiseen ja turvallisuusalan uudistustoimiin liittyvät siviilikriisinhallintaoperaatiot toimivat usein samanaikaisesti muiden, määräenemmistö päätösten piiriin kuuluvien EU-välineiden kanssa.

Komissio ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi SEU 31(3) artiklan pohjalta yksimielisen päätöksen, jonka mukaan kaikki siviilioperaatioita koskevat päätökset tehtäisiin neuvostossa määräenemmistöllä.

Komissio huomauttaa, että siviilioperaatioiden tehokas ja joustava johtaminen on tarpeen myös operaation perustamisen jälkeen. Se ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto voisi joka tapauksessa päättää, että sen jälkeen kun siviilikriisinhallintaoperaatio on yksimielisesti perustettu, neuvosto tekisi sen täytäntöönpanoa koskevat päätökset määräenemmistöllä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 24(1) ja SEU 31(1) artiklan nojalla päätöksenteko YUTP:n alalla edellyttää pääsääntöisesti yksimielisyyttä. Eurooppa-neuvosto toimii yksimielisyyden pohjalta. Myös neuvosto hyväksyy yksimielisesti toimia ja kantoja määrittelevät päätökset.

SEU 31 (1) artiklan nojalla neuvostossa yksimielisyyteen liittyä kuitenkin nk. rakentavan pidättymisen (*constructive abstention*) mahdollisuus eli jäsenvaltio voi pidättäytyä äänestämästä ja antaa lausuman, jolloin EU:n päätöksenteko ei esty. Ao. jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan päätöstä, mutta päätös sitoo unionia. Pidättäytyvä jäsenvaltio on myös velvollinen pidättäytymään toimista, jotka voivat olla ristiriidassa tai estää ko. päätökseen perustuvan unionin toiminnan. Päätöstä ei kuitenkaan tehdä, jos pidättäytyjiä on vähintään 1/3 jäsenvaltioista edustaen 1/3 väestöstä.

Rakentavasta pidättymisestä on erotettava SEUT 238 artiklan 4 kohdan mukainen määräys, jonka mukaan läsnä tai edustettuina olevien jäsenten pidättäytyminen äänestämästä ei estä neuvostoa tekemästä ratkaisua, jonka edellytyksenä on yksimielisyys.

SEU 31(2) artiklan mukaan tietyissä tapauksissa neuvostossa on mahdollisuus käyttää määräenemmistöä. Neuvosto toimii määräenemmistöllä, kun se tekee päätöksen EU:n toiminnasta tai kannasta unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevan Eurooppa-neuvoston päätöksen (SEU 22(1)) perusteella. Lisäksi Lissabonin sopimuksella ulotettiin määräenemmistö päätöksenteon käyttöala tilanteeseen, jossa neuvosto tekee päätöksen EU:n toiminnan tai kannan määrittelemiseksi korkean edustajan Eurooppa-neuvoston nimenomaisesta pyynnöstä tekemän ehdotuksen pohjalta. Määräenemmistöä sovelletaan myös päätöksiin, joilla pannaan täytäntöön EU:n toimintaa tai kantaa koskeva päätös. Lisäksi erityisedustajien nimittämisestä päätetään määräenemmistöllä.

SEU 31(2) artiklan mukaan määräenemmistö päätöksiin YUTP:n alalla liittyy ns. hätäjarrumeکانismi (*emergency brake mechanism*). Elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä jäsenvaltio voi vastustaa määräenemmistöllä tehtävän päätöksen tekemistä, jolloin asiasta ei äänestetä. Korkean edustajan on yritettävä löytää

ratkaisu neuvottelemalla. Jos tulokseen ei päästä, neuvosto voi määränemmistöllä saattaa asian Eurooppa-neuvoston päätettäväksi yksimielisesti.

Neuvosto tekee YUTP-päätöksen talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämisestä tai vähentämisestä kolmannen maan kanssa yksimielisesti (SEU 29 ja SEU 31(1)). Tämän jälkeen neuvosto voi SEUT 215 artiklan mukaan hyväksyä tarvittavat toimenpiteet määränemmistöllä korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Jos YUTP-päätöksellä niin säädetään, neuvosto voi vastaavaa menettelyä noudattaen toteuttaa luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin toimijoihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

SEU 31(3) artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto voi YUTP:n alalla yksimielisesti laajentaa määränemmistöpäätösten käyttöalaa neuvostossa. Eurooppa-neuvosto voi tehdä yksimielisen päätöksen, jonka mukaan neuvosto tekee määränemmistöllä ratkaisunsa muissakin kuin yllä mainituissa tapauksissa.

SEU 31(4) artiklan mukaan määränemmistöpäätöksentekoa ei voida soveltaa päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Euroopan puolustusviraston (EDA) perussääntöä, kotipaikkaa ja toimintaa koskeviin sääntöihin liittyvät päätökset (SEU 42) sekä päätös pysyvän rakenteellisen yhteistyön käynnistämisestä (SEU 46(3)) tehdään kuitenkin määränemmistöllä.

EU:n perussopimukseen sisältyy myös ns. yleinen yhdyskäytävälauseke (SEU 48(7)), jonka mukaan Eurooppa-neuvosto voi päättää yksimielisesti siirtymisestä määränemmistöpäätöksentekoon tietyillä aloilla tai tietyissä tapauksissa (ei kuitenkaan päätöksissä, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla). Eurooppa-neuvoston aloite toimitetaan kansallisille parlamenteille. Kansallinen parlamentti voi vastustaa ehdotusta määräajassa, jolloin päätöstä ei tehdä. Eurooppa-neuvosto tekee siirtymistä koskevan päätöksen saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Komissio ei tiedonannossaan ehdota tämän yleisen yhdyskäytävälausekkeen käyttöä, vaan tukeutuu erityiseen YUTP:aa koskevaan yhdyskäytävälausekkeeseen (SEU 31(3)).

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova instrumentti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 26.10.2018
 Institutionaalisten kysymysten jaosto 22.10.2018
 Ulkosuhdejaosto 22.10.2018

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta on katsonut, että EU:n institutionaalisia puitteita ja päätöksentekomenettelyjä on ensisijaisesti uudistettava ja sen toimintaa parannettava ja tehostettava nykyisten määräysten puitteissa hyödyntämällä kaikkia EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia (SuVL 9/2017 vp ja SuVL 1/2018 vp). Myös ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä neuvoston toimintakyvyn varmistamista ja Suomen aktiivista osallistumista asiaa koskevaan keskusteluun (UaVL 2/2018 vp).

SuVL 1/2018 vp — E 106/2017 vp
UaVL 2/2018 vp — E 106/2017 vp — E 96/2017 vp

Lisäksi mm. EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa koskeva tavoitemuistio ulkoasiainneuvostoa 16.10.2017 koskevassa muistiopaketissa EUN 75/2017 vp (UM2017-01102).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen EU-sopimuksen ulkoista toimintaa koskevan V osaston määräysten mukaisesti, mukaan lukien SEU 31(3) artiklaan sisältyvän ns. yhdyskäytävälausekkeen soveltaminen, ei muuta jäsenvaltioiden ja EU:n välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan EU:ssa tehdään päätöksiä. Eduskunta on hyväksynyt määräenemmistöpäätösten käytön lisäämisen edellä mainitusti hyväksyessään Lissabonin sopimuksen ja lain sen eräiden määräysten voimaansaattamisesta.

Komission vuotta 2019 koskevan aiekirjeen mukaan komissio katsoo, että määräenemmistöpäätösten käyttöä olisi lisättävä tulevaisuudessa myös verotuksen ja sosiaalipolitiikan sekä energia- ja ilmastopolitiikan alalla. Kahden ensimmäisen osalta komission odotetaan esittävän ehdotuksia tammi-helmikuussa 2019. Energia- ja ilmastopolitiikan osalta perspektiivi olisi vuodessa 2025. Näitä mahdollisia ehdotuksia tarkasteltaisiin erikseen.

Asiakirjat

COM(2018) 647 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNK/EU-erityisasiantuntija Heli Siivola, p. 0295 160 476.
VNK/Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, p. 0295 160 313.
VNK/EU-erityisasiantuntija Marko Mäntylä, p. 0295 160 576.
UM/ Yksikönpäällikkö Matti Nissinen, p. 0295 351 780.
UM/ Lainsäädäntöneuvos Janina Hasenson, p. 0295 351 902 (ihmisoikeudet).
UM/ Lainsäädäntösihteeri Juho Keinänen, p. 0295 351 979 (pakotteet).
UM/Ulkoasiainsihteeri Pekka Marttila, p. 0295 350 233 (siviilikriisinhallinta).

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	EU:n tulevaisuus, Euroopan unionin neuvosto, Eurooppa-neuvosto, jaosto institutionaaliset kysymykset (EU 40), päätöksenteko, YTPP, YUTP kehittäminen, Euroopan komissio
Hoitaa	UM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PE, PLM, SM, SP, STM, TEM, TULLI, VM, VTV, YM
