

Valtioneuvoston kanslia
EU-asioiden osasto/Isn Heidi Kaila

MUISTIO
11.6.2020

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma 2020–2024; määränemmistöpäätöksenteko neuvostossa; UTP 10/2020 vp

Tausta

Kysymys määränemmistöpäätösten käytön lisäämisestä EU:n neuvostossa on keskeinen osa EU:n institutionaalisesta kehittämisestä käytävää keskustelua. Selvitys ”EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma 2020–2024; määränemmistöpäätöksenteko neuvostossa” (UTP 10/2020 vp) on jatkoa selvitykselle ”EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa” (E 96/2017 vp; EJ 28.10.2018).

Määränemmistöpäätösten soveltamisalaa on laajennettu asteittainen EU:n perussopimusmuutoksiin. Määränemmistöpäätöksenteko on nykyään EU:n neuvostossa pääsääntö. Yksimielisyysvaatimus on kuitenkin edelleen käytössä eräissä kysymyksissä. EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP) päätökset tehdään lähes yksinomaan yksimielisesti.

Määränemmistöpäätöksentekoa perustellaan tarpeella tehostaa EU:n neuvoston toimintaa etenkin EU:n laajentumisen jälkeen. EU:lla on vaativa asialista. On tärkeää, että se pystyy toimimaan johdonmukaisesti, nopeasti ja uskottavasti sekä sisäisesti että ulkosuhteissa. Kun yksi jäsenvaltio ei voi käytännössä halvaannuttaa päätöksentekoa, neuvotteluista muodostuu ratkaisuhakuisemmat ja dynaamisemmat. EU:n neuvoston päätöksenteko on konsensushakuista. Tavoitteena on löytää toimia ratkaisuja, joissa yksittäisiä jäsenvaltioita ei ajata nurkkaan. Esille on myös nostettu, että yksimielisyyden vaatimus voi altistaa EU:n päätöksenteon kolmansien maiden jäsenvaltioihin kohdistamalle vaikuttamiselle. Lisäksi yksimielisyysvaatimuksen on katsottu voivan johtaa siihen, että aloitteellisuus siirtyy kasvavassa määrin suppeampiin maaryhmiin sekä EU:n sisäisessä toiminnassa että kansainvälisissä yhteyksissä.

EU:n perussopimukseen sisältyy useita erilaisia suojamekanismeja, joiden turvin jäsenvaltioiden keskeisiä etuja ja oikeuksia voidaan suojata määränemmistöpäätöksiä tehtäessä.

Määränemmistöpäätösten lisääminen on Euroopan komission pitkäaikainen tavoite. Taustalla on huoli, ettei EU voi vastata ajankohtaisiin haasteisiin, ellei päätöksentekomenettelyjä uudisteta. Komissio antoi vuosina 2018 ja 2019 neljä tiedonantoa aiheesta. Tiedonannot koskevat EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (COM(2018) 647), veropolitiikkaa (COM(2019) 8), energia- ja ilmastopolitiikkaa (COM(2019) 177) sekä sosiaalipolitiikan alaa (COM(2019) 186 final). Lainsäädäntöasioissa siirtyminen määränemmistöpäätöksiin nostaa esiin myös kysymyksen Euroopan parlamentin asemasta. YUTP:n osalta Euroopan komissio korostaa, ettei

tarkoituksena ole, että EU:n neuvosto tekisi ratkaisunsa määräenemmistöllä kaikilla YUTP:n erityisalioilla. Olisi keskityttävä niihin erityisalioihin, joilla määräenemmistöpäätöksenteosta olisi selkeää hyötyä. Komissio mainitsee esimerkkinä tietyt ihmisoikeusasiat. Määräenemmistöpäätösten soveltamisalan laajentaminen on komission mukaan pitemmän aikavälin tavoite.

Määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa voidaan laajentaa EU:n perussopimuksia muuttamatta. Siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin on aina joko Eurooppa-neuvoston tai neuvoston yksimielisyyden takana. Osittain riittäisi, että nykyisiä mahdollisuuksia määräenemmistöpäätösten tekemiseen hyödynnettäisiin tehokkaammin erityisesti YUTP:n täytäntöönpanoasioissa. Osittain ratkaisuna voisi olla EU:n perussopimusten mukaisten ns. yhdyskäytävälausekkeiden (passerelle) käyttäminen. Yleisen yhdyskäytävälausekkeen (SEU 48(7) artikla) lisäksi EU:n perussopimukseen sisältyy sektorikohtaisia lausekkeitä.

Euroopan komission ja korkean edustajan esitys, jonka mukaan EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevaa toimintasuunnitelmaa (2020–2024) koskevat päätökset tehtäisiin neuvostossa määräenemmistöllä, on osa tätä kokonaisuutta. Siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin edellyttäisi, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi yksimielisen päätöksen asiasta. Päätös koskisi vain kyseisen toimintasuunnitelman voimassaoloaikaa ja vain sen täytäntöönpanoa.

Yhdyskäytävälausekkeiden soveltaminen olisi periaatteellisesti merkittävämpi toimenpide. Se edellyttää lausekkeesta riippuen Eurooppa-neuvoston tai neuvoston yksimielistä päätöstä. Sovellettaessa yleistä yhdyskäytävälauseketta Eurooppa-neuvoston aloite toimitetaan kansallisille parlamenteille. Kansallinen parlamentti voi vastustaa ehdotusta määrääjassa, jolloin päätöstä ei tehdä. Eurooppa-neuvosto tekee siirtymistä koskevan päätöksen yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Lausekkeitä ei ole toistaiseksi sovellettu eivätkä Euroopan komissio ja korkea edustaja ehdota sitä nytkään.

Päätöksenteko EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

YUTP poikkeaa päätöksentekomenettelyjen ja EU:n toimielinten tehtävien osalta muista EU:n ulkoisen toiminnan aloista. Keskeisiä toimijoita ovat Eurooppa-neuvosto, neuvosto, jäsenvaltiot sekä 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 artikla) sekä toimivaltarajojen valvomiseen YUTP:n ja EU:n muun toiminnan välillä (SEU 40 artikla).

Neuvoston päätöksenteko YUTP-asioissa on vaikeutunut viime vuosina. Tarve tehostaa päätöksentekoa siirtymällä yksimielisyysvaatimuksesta eräiltä osin määräenemmistöpäätöksiin on noussut esille useissa eri yhteyksissä.

EU:n perussopimukseen on Maastrichtin sopimuksesta (1993) lähtien kirjattu mahdollisuus määräenemmistöpäätöksiin YUTP:n alalla tietyin edellytyksin. Uudistukset ovat tähänneet EU:n toiminnan tehostamiseen myös EU:n 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 jäsenenä olisi kuitenkin mahdollisuus vedota tärkeisiin kansallisiin syihin, jolloin määräenemmistöpäätöstä ei tehdä. Amsterdamin sopimuksen mukaista toimintalogiikkaa ei ole

kuitenkaan tosiasiasa otettu käyttöön. Muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta määräenemmistöpäätöksiä ei ole tehty.

Lissabonin sopimuksen (2009) mukaan neuvostolla on mahdollisuus tehdä YUTP:ssa päätöksiä määräenemmistöllä tietyissä perussopimuksissa määritellyissä tapauksissa (SEU 31(2) artikla). Perusajatuksena on edelleen, että määräenemmistöpäätökset ovat mahdollisia, sikäli kuin ne toimeenpanevat Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa yksimielisesti hyväksyttyä linjausta. Lisäksi perussopimuksissa määrätään erityisestä YUTP:aa koskevasta yhdyskäytävälausekkeesta (*passerelle*), jonka nojalla Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää laajentaa määräenemmistöpäätösten käyttöalaa neuvostossa muihinkin tapauksiin (SEU 31(3) artikla). Tällainen siirtyminen ei ole mahdollista päätöksissä, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

YUTP:tä koskevaan päätöksentekoon liittyy myös nk. rakentavan pidättymisen (*constructive abstention*) mahdollisuus eli jäsenvaltio voi pidättäytyä äänestämästä ja antaa lausuman, jolloin EU:n päätöksenteko ei esty (SEU 31 (1) artikla). Menettely käytännössä pehmittää yksimielisyyvaatimuksen soveltamista. Asianomainen jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan päätöstä, mutta päätös sitoo unionia. Jäsenvaltio on kuitenkin myös velvollinen pidättäytymään toimista, jotka voivat olla ristiriidassa tai estää ko. päätökseen perustuvan EU:n toiminnan. Päätöstä ei kuitenkaan tehdä, jos pidättäytyjiä on vähintään 1/3 jäsenvaltioista edustaen 1/3 väestöstä. Rakentavaan pidättäytymiseen liittyviä mahdollisuuksia ei käytännössä hyödynnetä.

Rakentavasta pidättymisestä on erotettava yleinen periaate, jonka mukaan läsnä tai edustettuina olevien jäsenten pidättäytyminen äänestämästä ei estä neuvostoa tekemästä ratkaisua, jonka edellytyksenä on yksimielisyys (SEUT 238(4) artikla).

Lopuksi

Suomi on johdonmukaisesti tukenut EU:n neuvoston päätöksenteon tehostamista. Määräenemmistöpäätösten lisääminen olisi EU:n toimintakyvyn kannalta tärkeää ja myös Suomen pitkäaikaisen linjan mukaista.

EU:n tulisi kyetä toimimaan YUTP:n alalla johdonmukaisemmin ja tehokkaammin, ilman ulkopuolista vaikuttamista. Vaikka määräenemmistöpäätökset ovat tietyn reunaehdoin olleet mahdollisia jo kahdenkymmenen vuoden ajan, mahdollisuutta ei ole juurikaan hyödynnetty. EU:hun kohdistuu odotuksia muun muassa kansainvälisissä ihmisoikeusasioissa.

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

EU:n ulkoinen ja sisäinen toiminta ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. EU:n tulee toimia perusoikeuksia ja oikeusvaltioasioita koskevissa asioissa tehokkaasti ja uskottavasti myös sisäisesti. Suomi on toiminut aktiivisesti tämän tavoitteen eteen.

Hallitusohjelman mukaan Suomi on valmis tapauskohtaisesti tarkastelemaan määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista EU:n neuvostossa. Yksityiskohtaisempia linjauksia voidaan tarvittaessa tehdä valmisteltaessa EU-selontekoa.