



STAAT VAN
DE UNIE
2018

Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen: een instrument voor een doeltreffender Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid

#SOTEU

12 september 2018



“Als we ‘weltpolitikfähig’ () willen zijn, moeten we onze besluitvormingsprocessen verder vereenvoudigen. Het komt door de verplichte unanimiteit dat wij niet geloofwaardig kunnen optreden op het wereldtoneel. De Europese Unie kon geen eensgezind standpunt innemen over de problemen in de Zuid-Chinese Zee, er was geen eensgezindheid over de mensenrechten in de Volksrepubliek China, en al evenmin over Jeruzalem. We moeten onze besluitvormingsprocessen vereenvoudigen, zodat de Europese Unie ook met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een standpunt kan innemen. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, moet het Verdrag daarvoor niet worden gewijzigd. Volgens artikel 31, lid 3, van het Verdrag van Lissabon kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluiten op welke gebieden in de toekomst besluiten kunnen worden genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.”*

Jean-Claude Juncker, 54e veiligheidsconferentie van München op 17 februari 2018.

In de geschiedenis van de EU zien we vaak een geleidelijke overgang van unanimiteit naar een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Vandaag is de gekwalificeerde meerderheid van stemmen, die voor het eerst werd ingevoerd bij de Europese Akte, de standaardmethode voor de besluitvorming van de EU. Dat is echter niet het geval voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, waar unanimiteit de regel blijft, ook al voorzien de Verdragen in flexibeler vormen van besluitvorming.

Voorbeelden van verwezenlijkingen van het buitenlands beleid van de EU

In de afgelopen jaren is het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU aanzienlijk versterkt. De EU geldt steeds meer als een belangrijke speler op het wereldtoneel en wordt wereldwijd door velen beschouwd als een voorvechter van de universele waarden.

De Unie zet zich consequent in voor vrede en welvaart in haar omgeving en daarbuiten, bijvoorbeeld door bij te dragen aan de normalisering van de betrekkingen tussen Belgrado en Pristina, door te reageren op de schending van het internationaal recht door de Russische Federatie in het oosten van Oekraïne, en door het in gang zetten en begeleiden van de onderhandelingen over het kernprogramma van Iran.

Het besef groeit echter dat de uitdagende internationale situatie waarmee we worden geconfronteerd, vereist dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een versnelling hoger schakelt.



Federica Mogherini, hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en vicevoorzitter van de Commissie, neemt deel aan de onderhandelingen op nucleair gebied met Iran van 26 maart tot 2 april 2015 in Lausanne.



Federica Mogherini zit de door de EU gefaciliteerde dialoog tussen Belgrado en Pristina voor (juni 2017) – Hashim Thaci, president van Kosovo, Federica Mogherini en Aleksandar Vucic, president van Servië

(*) In staat om op geloofwaardige wijze te handelen op het wereldtoneel.

Tijd dat de EU haar mondiale rol vervult

De afgelopen jaren is het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU aanzienlijk versterkt. Op een aantal gebieden kan het vermogen van de EU om op te treden echter fors worden verbeterd. Het gaat dan onder meer over de verdediging en bevordering van de mensenrechten, het opleggen van EU-sancties of het vaststellen van een standpunt over belangrijke regionale en geopolitieke kwesties. Wil de EU snel en adequaat kunnen reageren op de steeds veranderende mondiale uitdagingen, dan hebben we een flexibel en efficiënt besluitvormingsmechanisme nodig. Daarom nodigt voorzitter Juncker de Europese Raad uit gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden in het EU-Verdrag om vaker besluiten te nemen met een gekwalificeerde meerderheid.



- Op grond van artikel 31, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie kan de Raad nu al in bepaalde welomschreven gevallen een besluit nemen met gekwalificeerde meerderheid.
- De specifieke "overbruggingsclausule" van artikel 31, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie geeft de Europese Raad de mogelijkheid om de stemming met gekwalificeerde meerderheid uit te breiden tot specifieke gevallen binnen het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, als de lidstaten daar met eenparigheid van stemmen toe besluiten.

De Europese Commissie stelt voor dat beide opties verder worden onderzocht. Zij heeft met name drie concrete gebieden geïdentificeerd waar de toepassing van de overbruggingsclausule haalbaar en voordelig zou zijn, zonder afbreuk te doen aan de cultuur van consensusvorming in de Unie.

Van unanimiteit naar stemming bij gekwalificeerde meerderheid in het buitenlands beleid – DRIE GEBIEDEN



1 STANDPUNTEN OVER MENSENRECHTENKWESTIES IN INTERNATIONALE FORA, ZOALS DE MENSENRECHTENRAAD VAN DE VERENIGDE NATIES

Politieke eenheid over de mensenrechten is van cruciaal belang voor het behoud van de "soft power" en de internationale geloofwaardigheid van de EU, binnen en buiten multilaterale organisaties.



2 BESLUITEN OVER SANCTIEREGELINGEN

Het sanctiebeleid van de EU is een van de krachtigste instrumenten van haar buitenlands beleid. De aanzienlijke economische macht van de Unie kan immers worden aangewend ter bevordering van de doelstellingen van het extern EU-beleid. Binnen de EU zelf is eenheid nodig voor het behoud van een gelijk speelveld op de interne markt en van doeltreffende gemeenschappelijke regels in het kader van Schengen.



3 BESLUITEN OM CIVIELE MISSIES OP TE ZETTEN OF UIT TE VOEREN ALS ANTWOORD OP CRISES IN HET BUITENLAND

De Europese Unie wil zorgen voor stabiliteit in de omliggende landen. Wellicht zal het aantal civiele missies en het belang ervan dus nog toenemen.

Voordelen van stemmen met gekwalificeerde meerderheid in het buitenlands beleid

Dankzij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan de Unie als internationale actor sterker, effectiever en geloofwaardiger worden. Zo zou zij gemakkelijker in staat zijn tot het volgende:



op internationaal niveau **haar werkelijke gewicht uitspelen** middels robuuste en consistente standpunten;



snel en efficiënt reageren op uitdagingen voor het buitenlands beleid, zowel in als buiten de ruimere omgeving;



de **veerkracht van de EU** versterken door de lidstaten te beschermen tegen gerichte druk van derde landen die de EU proberen te verdelen.

Problemen ten gevolge van unanimiteit voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid



INTERNATIONALE MENSENRECHTEN

In juni 2017 verhinderde de vereiste unanimiteit de EU om tijdens de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties in Genève een verklaring af te leggen over de mensenrechtensituatie in China. Het was voor het eerst in de geschiedenis dat de EU er niet in slaagde tijdens de VN-Mensenrechtenraad een verklaring af te leggen.



VERKLARINGEN IN HET KADER VAN HET BUITENLANDS BELEID VAN DE EU

In juli 2016 kon de EU niet meteen haar steun uitspreken voor de uitspraak in verband met de Zuid-Chinese Zee door een arbitragehof in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, omdat een beperkt aantal lidstaten zich daartegen verzette om redenen die geen verband hielden met de uitspraak in kwestie. Pas na verschillende dagen van intensieve onderhandelingen werd een laattijdige verklaring overeengekomen. De EU is er echter niet in geslaagd de uitvoering van de uitspraak te eisen.



EU-SANCTIES

In de zomer van 2017 werd de vaststelling van gerichte beperkende EU-maatregelen tegen Venezuela als reactie op de ondermijning van het democratisch gekozen parlement geblokkeerd door de unanimiteitsregels. Uiteindelijk werden maatregelen genomen in november 2017, toen de situatie al verder verslechterd was. De unanimiteitsregels hebben er ook toe geleid dat maar moeizaam of helemaal niet overeenstemming kon worden gevonden over de personen en entiteiten die in het kader van bestaande EU-sanctieregelingen op een lijst moeten worden gezet.



CIVIELE MISSIES IN HET KADER VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEBELEID

In sommige gevallen zijn de unanimiteitsregels gebruikt als onderhandelingsinstrument. In 2018 werd de verlenging van een civiele EU-missie in de Sahel door een lidstaat geblokkeerd totdat een andere lidstaat zijn voorbehoud over een afzonderlijke missie naar Irak liet vallen.

