



5.04.2022

EU's Strategiske Kompas lægger op til en mere fleksibel beslutningsproces - men princippet om enstemmighed består

Med det nye initiativ vil man højne effektiviteten uden at fratage lande muligheden for i sidste instans at trække håndbremsen og dermed blokere for en mission, som er imod nationale interesser.

Skrevet af

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

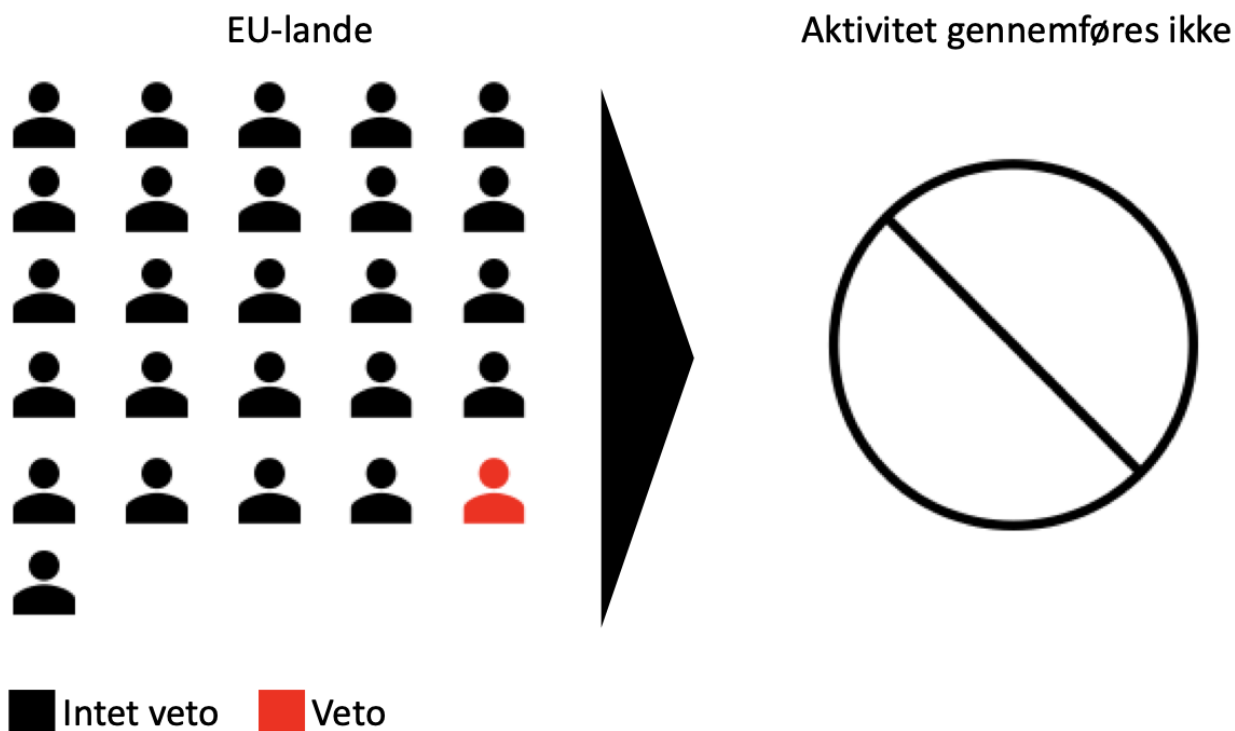
✉️ ditte@thinkeuropa.dk

Med krigen i Ukraine som baggrundstæppe vedtog EU-landene den 21. marts, det Europæiske Strategiske Kompas, der definerer EU's sikkerhedspolitiske pejlemærker de næste 5-10 år.

Kompasset lægger op til, at landene ønsker en hurtigere og mere fleksibel beslutningsproces, når det kommer til både militære og civile missioner og operationer. Der er blandt medlemsstaterne bred opbakning til at styrke effektiviteten i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspoliti, og sikre sig, at de tiltag der søsættes også rent faktisk kan iværksættes.¹ Men hvad betyder det, at man vil gøre beslutningsprocedurerne mere fleksible? Og hvad kommer det til at betyde for det enkeltes lands mulighed for medbestemmelse?

Mer fleksibilitet – men hvordan?

EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik er grundlæggende et mellemstatsligt samarbejde, og beslutninger kan derfor som udgangspunkt kun vedtages, hvis alle er enige. Alle medlemsstater har således mulighed for at modsætte sig en konkret beslutning. Hvis, for eksempel, EU-landene i fællesskab ønsker at iværksætte en fælles militæroperation ville ét af de 26 EU-lande, der deltager i den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, kunne stoppe sådan et arbejde.

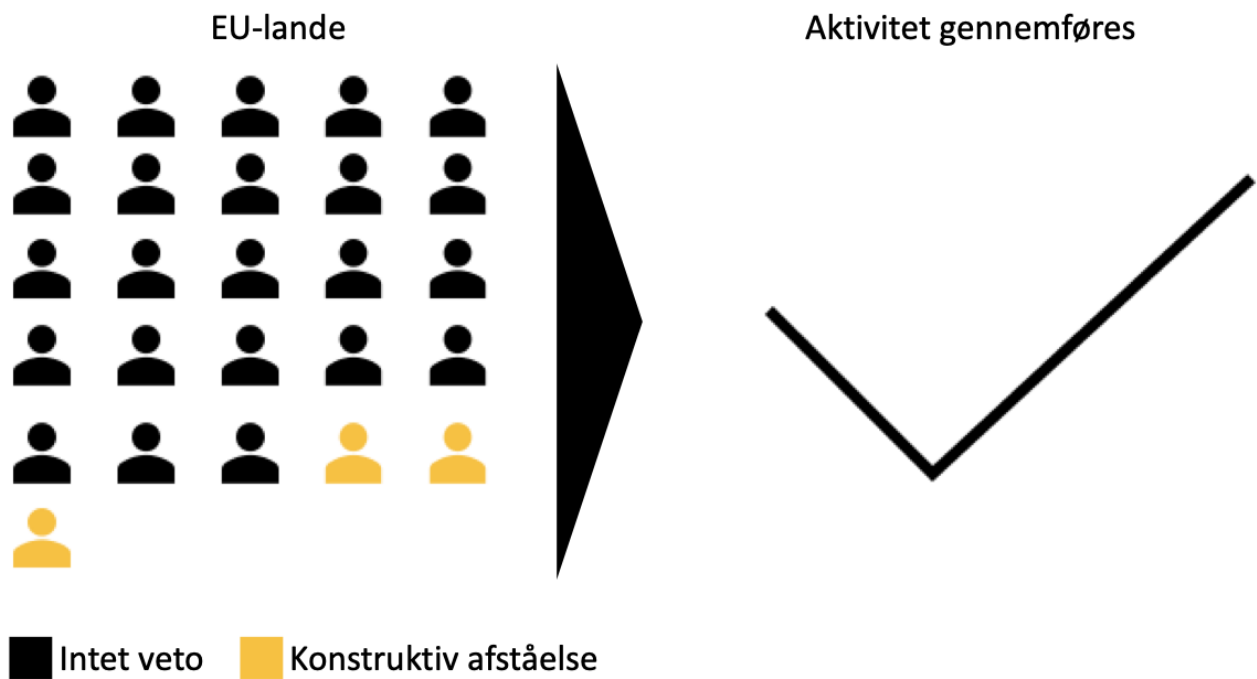


Selvom det grundlæggende princip om, at beslutninger tages med enstemmighed, fortsat vil gælde, understreger det Strategiske Kompas, at man ønsker at gøre brug af den fleksibilitet, EU-traktaten tillader. Kort sagt: man ønsker at gøre beslutningsprocesserne lidt mere smidige uden at gøre op med princippet om enstemmighed. Man vil altså højne effektiviteten uden at fratage lande muligheden for, i sidste instans at trække håndbremsen og dermed blokere for en mission, som er imod deres nationale interesser.

Konkret ønsker EU-landene i højere grad at anvende bestemmelserne om konstruktiv afståelse (TEU Artikel 31) og "koalitioner af villige EU-lande" (TEU Artikel 44). Endelig er der fortsat diskussioner om, hvorvidt man skal lade dele af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik overgå til kvalificeret flertalsafgørelser. Dette ønske fremgår f.eks. af den tyske koalitionsaftale.² Spørgsmålet om flertalsafgørelser nævnes dog ikke i det Strategiske Kompas, da det er et område, hvor der stadig er stor uenighed mellem EU-landene.³

┌ Konstruktiv afståelse (TEU Artikel 31)

Bestemmelserne om konstruktiv afståelse betyder, at lande kan undlade at stemme, uden derved at stoppe en konkret aktivitet. Flere EU-lande har tradition for militær neutralitet, de har derfor ikke mulighed for bakke op om aktioner, der støtter en part i en militær konflikt. Konkret så vi, at Østrig, Irland og Malta undlod at stemme, da EU-landene i fælleskab besluttede at sende våben til Ukraine i februar 2022.



Lande, der afstår fra at stemme, skal dog acceptere, at beslutningen forpligter Unionen, og de derfor ikke kan handle på en måde, der står i kontrast til Unionens beslutning.⁴ Konstruktiv afståelse er dermed dybest set en "gentlemen agreement", hvor et eller flere lande meddeleler, at de ganske vist ikke kan deltage i aktionen, men heller ikke vil stå i vejen for, at resten af EU-landene kan gennemføre en aktion.

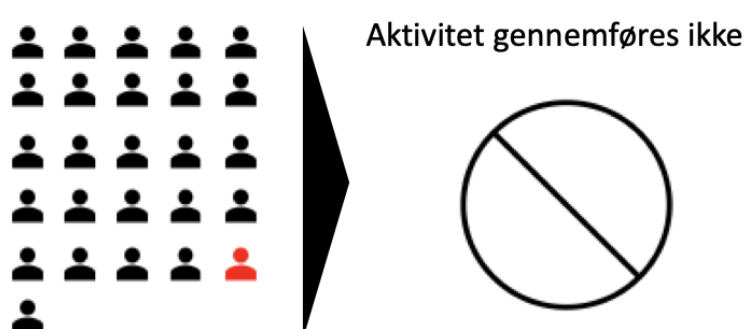
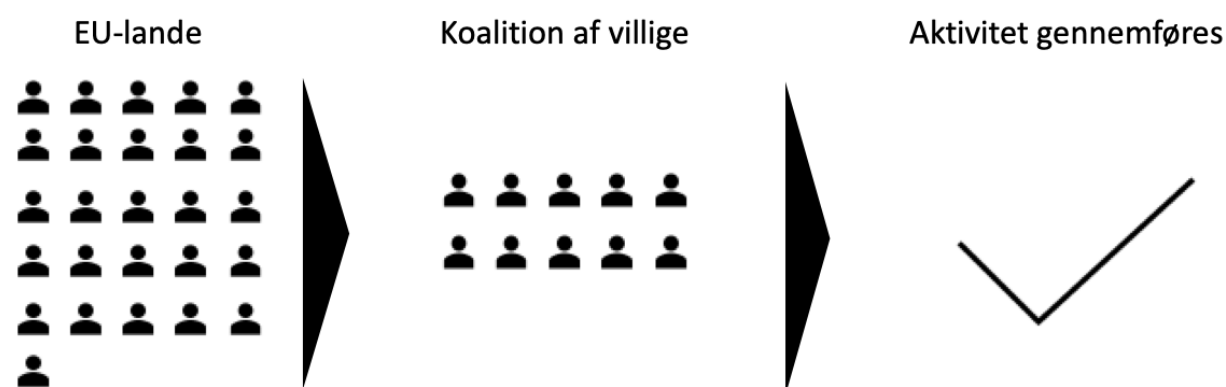
▮ Koalitioner af villige (TEU Artikel 44)

Ifølge EU-traktaten kan Rådet uddelegere militære eller civile opgaver til en gruppe af EU-lande, der er villige til at påtage sig opgaven og har de nødvendige kapabiliteter. Det er så op til koalitionen i samarbejde med EU's udenrigspolitiske chef at uddelegere opgaverne imellem sig og sikre, at de fuldføres. EU-landene har indtil nu ikke gjort brug af sådanne koalitioner, men det understreges i den Strategiske Kompas som en mulighed.

EU-traktatens artikel 44 etablerer ikke en ny type opgave; det er således den samme palette af missioner og operationer, hvor gennemførelsen af opgaven er uddelegeret til en mindre gruppe af lande. Den frivillige koalition er forpligtet til at holde Rådet løbende informeret.

Princippet om enstemmighed gælder stadig, da Rådet enstemmigt skal beslutte at overdrage ansvaret for gennemførelsen af en mission til en koalition af

medlemsstater.



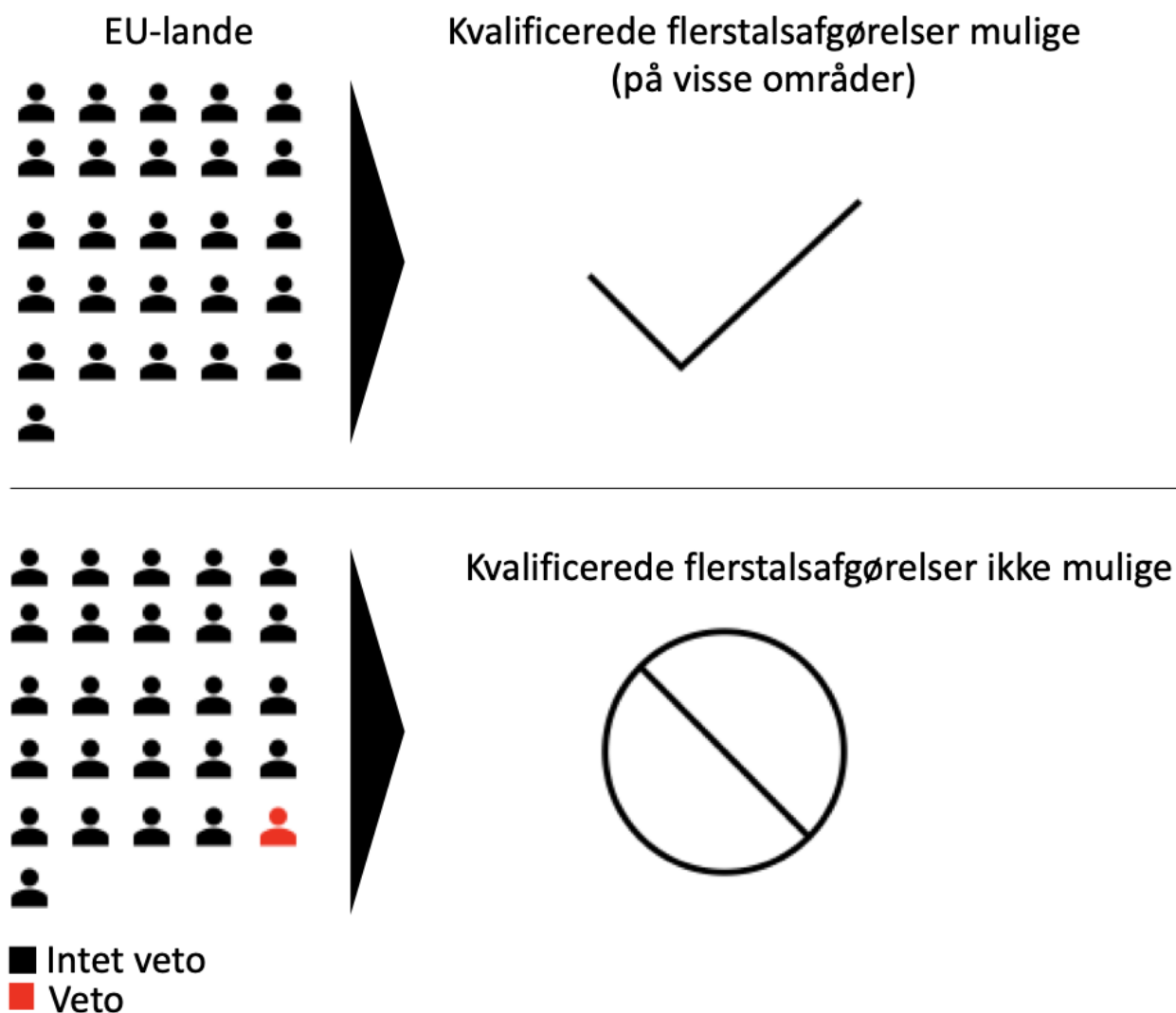
■ Intet veto
■ Veto

Fra enstemmighed til kvalificeret flertal

EU's Kompas Strategiske nævner ikke muligheden for at overgå fra enstemmighed til kvalificerede flertalsafgørelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er dog ifølge EU-traktaten muligt at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertalsafgørelser på dele af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik [TEU Artikel 31.3). For at overgå til kvalificeret flertalsafgørelser skal det Europæiske Råd med enstemmighed beslutte dette - alle lande skal vende tommelfingeren opad før, at der kan indføres flertalsafgørelser.

Man forsøgte at indføre kvalificerede flertalsafgørelser på dele af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i 2018. Dengang opfordrede Juncker-kommissionen EU's stats- og regeringschefer til at overgå til kvalificeret flertalsafgørelser å bl.a. sanktioner og civile missioner. Det skete dog ikke, da der ikke var enighed i Det Europæiske Råd om at overgå til kvalificeret flertalsafstemninger på disse områder.

Det er dog ikke alle områder af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor det er muligt at overgå til kvalificeret flertal. Det er ifølge EU-traktaterne ikke muligt at overgå til kvalificeret flertal på militær- forsvarsområdet (TEU Artikel 31,4). Det betyder også, at det ifølge EU- traktaten, ikke er muligt at overgå til kvalificerede flertalsafgørelser på de områder, der i dag er dækket af det danske forsvarsforbehold.



Hvis nogle lande engang måtte ønske, at for eksempel EU's udrykningsstyrke skal kunne udsendes på baggrund af kvalificerede flertalsafgørelser, vil dette således kræve en traktatændring. Traktatændringer vedtages som bekendt med enstemmighed og ratificering i de nationale parlamenter, ligesom det i nogen lande vil kræve en folkeafstemning.

Deltagelse i det permanente strukturerende forsvarssamarbejde

Med Lissabontraktaten blev det muligt for medlemsstater der ønsker det at deltage i et permanent struktureret samarbejde på forsvarsområdet (PESCO) (TEU Artikel 42.6 og TEU Artikel 46). Det er frivilligt at deltage i PESCO samarbejdet, ligesom det for de deltagende EU-lande er frivilligt at forlade samarbejdet.

Med undtagelse af Danmark og Malta, deltager alle EU-lande i dette samarbejde. PESCOs samarbejde har to ben. Det indeholder både en løbende styrket koordination af forsvarspolitik og indsatser, og en projektdel der i dag består af 60 projekter men fokus på at udvikle forsvarsteknologi og kapaciteter.

Hvis en gruppe EU-lande ønsker at oprette, er permanent struktureret samarbejde skal dette dog godkendes af Rådet, med kvalificeret flertal efter høring af den højtstående repræsentant. Spørgsmål om indtrædelse af EU-lande der ikke tidligere har deltaget i samarbejdet⁵, og spørgsmål eksklusion af EU-lande der ikke opfylder kriterierne eller opfylder forpligtelserne for samarbejdet vedtages ligeledes med kvalificeret flertal blandt de deltagende medlemsstater. Ifølge EU-traktaten skal PESCO samarbejdet være fuldt foreneligt med medlemsstaternes NATO-forpligtelser, og aktiviteter under PESCO må derfor ikke komme på tværs af forpligtelser overfor NATO (TEU Artikel 42.2 og 42.7).

¹Ønsket om at højne EU's militære effektivitet blev bl.a. understreget af Frankrig og Tyskland i deres fælles Aachentraktat fra 2019, se:

<https://www.auswaertiges->

[amt.de/blob/2179780/ccd486958222bd5a490d42c57dd7ed03/190118-download-aachenervertrag-data.pdf](https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2179780/ccd486958222bd5a490d42c57dd7ed03/190118-download-aachenervertrag-data.pdf)

²www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

³Det er ifølge EU-traktaten ikke muligt for at overgå til kvalificeret flertal på militær- og forsvarsområdet (TEU Artikel. 31.4).

⁴Hvis mere end en tredjedel af EU-landene, der udgør mere end en tredjedel af Europas befolkning afstår fra at stemme, kan beslutningen ikke føres ud i livet.

⁵Irland og Portugal har tiltrådt PESCO samarbejdet efter 2017.