

EU-ministerivaliokunta 16.5.2008

## **VAHVA ULKOSUHDEHALLINTO: EDELLYTYS VAIKUTUSVALTAISELLE EU:LLE MAAILMASSA.**

### **1. Lähtökohta**

EU:lta odotetaan entistä tehokkaampaa toimintaa ja vahvempaa johtajuutta kansainvälisen politiikan kysymyksissä. Vaikutusvaltainen rooli edellyttää kaikkien unionin käytössä olevien välineiden tehokasta käyttöä.

EU:n ulkoisen toiminnan välineet kuuluvat nykyisin eri toimijoiden vastuulle. Tämä tekee johdonmukaisuuden parantamisesta unionin ulkopolitiikassa ja kaikilla tasoilla keskeisen tavoitteen.

Lissabonin sopimus tarjoaa välineitä vastata tähän tavoitteeseen.

### **2. EU:lle näkyvä ja toimintakykyinen "ulkoasiainministeri" ja vahva ulkosuhdehallinto**

EU:n uuden ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan on oltava näkyvä ja vaikutusvaltainen toimija - entistä vahvempaa kansainvälispoliittista roolia kantavan unionin "ulkoasiainministeri".

Korkealla edustajalla on oltava selkeä johtorooli EU:n ulkoisessa toiminnassa. Tämän tulee heijastua määritettäessä muiden toimijoiden, erityisesti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan rooleja menettelysäännöillä ja käytännöillä. Puheenjohtaja huolehtii unionin edustamisesta "omalla tasollaan ja tässä ominaisuudessa" yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevissa asioissa. Edelleen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tehtäviä koskevan määräyksen mukaan tämä vastuu ei voi rajoittaa korkean edustajan toimivaltaa, johon kuuluu unionin edustaminen YUTP:ssa. Näin ollen puheenjohtajan tehtävät liittyvät pääsääntöisesti YUTP:an ja Eurooppa-neuvoston näkemysten esittämiseen.

Komissio on keskeinen toimija EU:n ulkosuhteissa, niin valmistelussa kuin täytäntöönpanossa. EU:n toimielinjärjestelmässä komissiolle myös kuuluu Lissabonin sopimuksen mukaan edelleenkin vastuu huolehtia unionin ulkoisesta edustamisesta, YUTP:a ja eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. YUTP:ssa tämä toimivalta kuuluu pääsääntönä korkealle edustajalle, joka toimii sekä komission varapuheenjohtajana että ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana.

Komission sisäinen työnjako ja johtaminen kuuluvat komission puheenjohtajan vastuulle. Johdonmukaisuuden tavoite näkyy myös komission toiminnassa, mikä seuraa Lissabonin sopimuksen korkean edustajan tehtäviä koskevasta määräyksestä: hän vastaa komissiossa tälle ulkosuhteiden alalla kuuluvista tehtävistä ja unionin ulkoisen toiminnan muiden näkökohtien yhteensovittamisesta. Korkean edustajan toiminta komissiossa on näin ollen tärkeä osa EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden parantamista. Samalla on muistettava komission puheenjohtajan keskeinen rooli EU:n edustamisessa korkeimmalla tasolla.

Perustettava uusi Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH, European External Action Service) on keskeinen tekijä EU:n ulkopoliittikan vahvistamisessa. Korkea edustaja tarvitsee EUH:lta tuen kaikissa tehtävissään. Tämä edellyttää, että EUH:n ja siihen yhdistettävien EU:n edustustojen on oltava tiiviisti sidottu unionin toimielinjärjestelmään. EU:n rakenteissa ei tule olla päällekkäisyyksiä.

Tavoitteena on vahva, tehokas ja EU:n globaalia roolia lujittava EUH, joka parantaa unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta.

EUH luo pysyvät resurssit YUTP:n hoitoon. Tähän asti vastuu YUTP:n valmistelusta ja toimeenpanosta on ollut kiertävillä puheenjohtajamailla. EUH on keskeinen väline vahvemman ja vaikuttavamman YUTP:n luomiseksi.

EUH:n perustaminen merkitsee unionin nykyisten rakenteiden sovittamista yhteen ja näin EUH vahvistaa osaltaan eri ulkoisen toiminnan politiikkojen ml. yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskinäisiä siteitä.

EU:n ulkoasioiden hoitoa koskevilla sopimusratkaisuilla säilytetään Suomen tavoitteiden mukaisesti toimielinten välinen tasapaino. Korkean edustajan toimiminen komission varapuheenjohtajana ja komission osallistuminen EUH:oon varmistaa ulkosuhteiden hoidossa komission edustaman yhteisöllisyyden. Samalla korkean edustajan puheenjohtajana toimivan, jäsenvaltioiden edustajista koostuvan ulkosuhdeneuvoston toiminnan tehostuminen ja jäsenvaltioiden osallistuminen EUH:oon varmistaa jäsenvaltioiden vaikutusvallan.

### **3. EUH:n tehtävät**

EUH:n tehtäväkentän täsmentäminen tulee olemaan keskeinen EUH:n valmisteluun liittyvä kysymys. Erityisesti sen laajuus on jäänyt avoimeksi kysymykseksi. Lissabonin sopimuksen mukaan EUH avustaa korkeaa edustajaa tämän hoitaessa tehtäviään.

EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden toteutumiseksi EUH:lla tulee olla laaja, korkean edustajan eri vastualueiden mukainen tehtäväkenttä. EUH:n on avustettava korkeaa edustajaa myös tämän toimiessa komissiossa.

Tähän EUH:n tulee vastata yhdistämällä EU:n ulkoasioiden johdonmukaisuuden kannalta tarvittavat voimavarat komissiosta ja neuvoston pääsihteeristöstä, mikä tarkoittaa myös päällekkäisyyksien poistamista nykyisistä rakenteista.

EUH:n perusrakenteen tulee olla "yhden luukun periaatteen" mukainen. Laaja-alaisen yhteensovittamisvastuun lisäksi maakohteisille ja temaattisille yksiköille kuuluisi

valmisteluvastuita niissä kysymyksissä, joissa myös korkealla edustajalla on valmisteluvastuu. EUH:n yksiköiden tulee toimia tiiviissä yhteistyössä komission ja neuvoston pääsihteeristön kanssa.

EUH:n tehtäviä järjestettäessä on otettava huomioon yhteisömenetelmä ja komission toimivaltuudet, jotka sille kuuluvat toimielimenä erityisesti aloiteoikeuden, varainhoidon ja unionin edustamisen osalta. EUH:n tulee tukea osaltaan näiden vahvistamista ulkosuhteissa.

Asioissa, joissa valmistelu- ja täytäntöönpanovastuu kuuluvat yksinomaan komissiolle, EUH:n tehtävä on unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden varmistamisessa ja kantojen yhteensovittamisessa.

EU:n jaetun toimivallan alan kysymyksissä tulee EUH:lle antaa politiikan valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyviä vastuita. Erityisemmin kysymys kehityspolitiikan asemasta EUH:n valmistelu- ja täytäntöönpanovastuuseen kuuluvassa tehtäväkentässä on kuitenkin tässä vaiheessa auki ja vaatii jatkotarkastelua. EUH antaa mahdollisuuden tehostaa kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteutumista EU:n ulkoisessa toiminnassa.

EUH:n tulee voida avustaa korkeaa edustajaa myös eri ulkosuhteisiin liittyvien näkökohtien yhteensovittamisessa komissiossa.

Korkean edustajan asema komission varapuheenjohtajana ja hänelle kuuluva vastuu eri ulkoasioita koskevien näkökohtien yhteensovittamisessa merkitsee, että EUH:lla on oltava tiiviit siteet muuhun komissioon. Kauppapolitiikassa tulee säilyä oma siitä vastaava komission jäsen. Jatkossakin tulee säilyttää itsenäinen kehityskomissaari, jonka vastuulle tulee keskittää kaikki kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön kysymykset komissiossa sekä kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistäminen.

Osana unionin ulkoisen toiminnan tehtäväkenttää EUH:n tehtävien tulee kattaa kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja sen osana turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymykset. EUH:n tehtävien tulee osaltaan tukea yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä yhtenäistämällä sen valmistelurakenteita ja vahvistamalla YUTP:n kuulumista osaksi koko ulkoista toimintaa.

Tärkeä keino parantaa ulkoasioiden johdonmukaisuutta on, että EUH:lla tulee olla kiinteät siteet komission ohella myös neuvoston pääsihteeristöön. Toimivat yhteydet toimielinjärjestelmässä seuraavat EUH:n tehtävistä. Ne voivat perustella eri hallinnollisia ja rahoitusratkaisuja samalla, kun EUH:n riittävä hallinnollinen autonomia varmistetaan. EUH:sta ei tule tehdä itsenäistä uutta toimielintä. Tämä voisi johtaa tehtävien päällekkäisyyksiin eikä palvelisi johdonmukaisuuden tavoitetta. EUH:n rahoitus on mitoitettava suhteessa EUH:lle määriteltäviin tehtäviin ja niiden edellyttämiin resursseihin.

#### **4. Mitä tehtäviä nykyisistä rakenteista tulisi siirtää EUH:lle?**

Edellä kuvatusta seuraa, että komission ulkosuhdepääosastolta tulee siirtää EUH:lle tehtävät, jotka liittyvät etenkin maa/aluevastuisiin, kriisitoimiin ja YUTP:an, suhteisiin kansainvälisten järjestöjen kanssa sekä ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian edistämiseen.

Muilta komission pääosastoilta on mahdollista siirtää kahdenvälisiä maa/aluevastuita ja YUTP:an liittyviä tehtäviä.

EUH:n tehtäviä järjestettäessä on otettava huomioon, että EU:n laajentumispolitiikka ei ole nykyisin eikä Lissabonin sopimuksen myötä osa unionin ulkoista toimintaa eikä sen tulisi kuulua EUH:n tehtäviin.

Neuvoston pääsihteeristöstä tulee siirtää EUH:lle suunnitteluyksikön tehtävät, sotilasesikunta ja ulkosuhdepääosaston tehtävät, EU:n erityisedustajien tukirakenteet sekä muut tarkoituksenmukaiset, korkean edustajan alaisuudessa olevat ulkoasiainhoitoon liittyvät tehtävät.

Uuden korkean edustajan tehtävät liittyvät ulkoasioiden valmisteluun, päätöksentekoon, täytäntöönpanoon ja edustamiseen. Tämän tehtävien suuren määrän vuoksi esille on noussut kysymys sijaisjärjestelyistä ja korkean edustajan mahdollisuudesta delegoida tehtäviään.

## **5. EU:n edustustoja koskevat järjestelyt**

Koska Lissabonin sopimuksen mukaan unionin edustustot toimivat korkean edustajan alaisuudessa, niiden tulisi olla osa EUH:a. Tavoite on järjestää unionin edustustot siten, että nykyisten komission edustustojen tehtävät siirtyvät niille.

Näille uusille unionin edustustoille kuuluisivat komission edustustojen nykyisten tehtävien lisäksi nykyisin YUTP:n alalla kulloisellekin puheenjohtajavaltiolle kuuluvat vastuut kolmansissa maissa, mm. liittyen unionin edustamiseen ja yhteiseen raportointiin. Jäsenvaltioiden suurlähetystöiltä kolmansissa maissa ei siirry tehtäviä unionin edustustoille.

Konsulipalvelut kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden omaan toimivaltaan ja niitä hoitavat kunkin jäsenvaltion kansalliset edustustot. Olisi kuitenkin perusteltua selvittää, missä määrin unionin edustustot kolmansissa maissa voisivat tuoda lisäarvoa unionin kansalaisten konsulisuojeluun ja voisiko unionin edustustoille kuulua myös konsulipalveluihin liittyviä tehtäviä kolmansissa maissa. Tällöin kyse voisi olla paikallaolevien jäsenvaltioiden suurlähetystöjen tarjoamia palveluita täydentävistä tehtävistä. Lisäksi on syytä selvittää, missä määrin unionin edustustot voisivat hoitaa myös unionin yhteisen viisumipolitiikan toteuttamiseen liittyviä tehtäviä.

Unionin edustustojen ja jäsenvaltioiden suurlähetystöjen välillä tulee kehittää yhteistyötä. Tämä voisi koskea esimerkiksi tiedonvaihtoa ulkosuhderahoituksen ohjelmoinnin valmistelussa sekä poliittista raportointia. Unionin edustustojen ja jäsenvaltioiden suurlähetystöjen kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskevaa yhteistyötä tulee tiivistää tehostaen jo olemassa olevien menetelmien käyttöä.

EU:n erityisedustajien ja EU:n edustustojen päälliköiden tehtävien yhdistäminen vahvistaisi ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta. Sen tulee olla pääsääntö tilanteissa, joissa erityisedustajan tehtävä liittyy tiettyyn maahan tai järjestöön.

EUH:n perustamista koskevien valmisteluiden yhteydessä tulee selvittää myös, mitä vaikutuksia uudistuksilla on EU:n edustautumiseen kansainvälisissä järjestöissä, ml. YK:ssa.

Ohjinnan järjestämisessä on kiinnitettävä huomiota komission toimivaltuuksiin aloilla, joilla komissioon jää vastuu kyseisistä politiikoista ja kysymyksistä kuten kauppapolitiikka. Näillä aloilla asioiden ja ohjinnan valmistelu tapahtuu nykyisten menettelyjen mukaisesti mutta EUH:lla tulee olla edustustojen ohjinnan koordinoiva vastuu, mikä osaltaan korostaa EUH:n ja komission välisten yhteyksien merkitystä. Jatkossakin itsenäisen kehityskomissaarin tulee vastata kehityspolitiikan toimeenpanon ohjinnasta. Tämän lisäksi EUH:n ohjinnassa tulee turvata kehityspoliittinen johdonmukaisuus.

## **6. Neuvoston työryhmien puheenjohtajuus**

Kysymystä neuvoston työryhmien puheenjohtajuudesta liittyy korkean edustajan tehtäväkenttään ja siten EUH:n vastuisiin. Puheenjohtajavaltion edustaja on kaikkien neuvoston kokoonpanojen ml. ulkoasiainneuvoston valmistelusta vastaavan pysyvien edustajien komitean (COREPER) puheenjohtaja. Korkean edustajan edustaja on YUTP:a käsittelevän poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (COPS) puheenjohtaja. Näille asioita valmistelevien neuvoston työryhmien puheenjohtajuutta ei ole ratkaistu.

COREPER vastaa kaikkien neuvoston kokoonpanojen valmistelusta ja sille valmistelevien työryhmien on oltava vastaavasti puheenjohtajavaltion vastuulla. Etenkin alueelliset työryhmät käsittelevät ulkoasioita laaja-alaisesti ja eri EU:n politiikkojen osalta, joissa valmisteluvastuu ei kuulu korkean edustajan toimivaltuuksiin.

Puheenjohtajuusjärjestelyistä sovittaessa voidaan ottaa huomioon, että työryhmien välillä voi olla perusteltua tehdä eroja esimerkiksi aluetyöryhmien ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan työryhmien välillä COPS:n tehtävien valossa.

## **7. EUH muiden toimijoiden apuna**

Koska Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan toiminnalle on Lissabonin sopimuksessa asetettu selkeät rajat on lähtökohtana, että unionin edustamisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla toiminnan tulee perustua koko EU:n ulkoasioita koskeviin valmistelurakenteisiin.

EUH:n tehtävänä tulee olla myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan avustaminen. Tämä ratkaisu on tärkeä EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden toteutumisen kannalta. Näin ulkoisen toiminnan valmistelu ja toteutus tapahtuvat yhtenäisesti korkean edustajan johdossa ja vastuulla.

EUH:n tulee voida toimia koko komission eli sen puheenjohtajan ja muidenkin jäsenten kuin korkean edustajan apuna. Myös tässä EUH:lla on ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta edistävä tehtävä.

## **8. EUH:n henkilöstö**

EUH:n henkilöstöön liittyvistä kysymyksistä voidaan päättää vasta, kun EUH:n tehtävistä on sovittu. Henkilöstökysymyksillä on kytkentöjä moniin EUH:n perustamista koskeviin ratkaisuihin, mm. EUH:n rahoitukseen, siihen sovellettaviin periaatteisiin ja EU:n edustustojen asemaan suhteessa EUH:on.

Suomen yleistavoite on, että EUH:n ja EU:n edustustojen henkilöstöstä merkittävä osuus olisi jäsenvaltioista lähetettyjä virkamiehiä. Tämä vastaa myös henkilöstön koostumusta koskevaa sopimusmääräystä, jossa rinnastetaan komission, neuvoston pääsihteeristön ja jäsenvaltioiden lähettämät virkamiehet.

Suomen tavoite on, että suomalaisten määräaikaisten virkamiesten sijoittumisella EUH:on edistetään Suomen etuja sekä pitkällä aikavälillä Suomen ulkoasiainhallinnon suorituskykyä ja vaikutusvaltaa. EUH:n perustaminen otetaan huomioon paitsi Suomen ulkoasiainhallinnon henkilöstöpolitiikassa myös laajemmin valtionhallinnossa, jotta EUH:on voidaan lähettää laaja-alaista osaamista edustava suomalaisjoukko

EUH:ssa on henkilöstösääntöjen osalta pyrittävä varmistamaan, että hallinnon yhtenäisyys ja tehokkuus toteutuvat. Sekä komissiosta, neuvoston pääsihteeristöstä että jäsenvaltioista lähetettävän henkilöstön tulisi toimia EUH:ssa määräaikaisuuden pohjalta ja yhtäläisten henkilöstösääntöjen mukaisesti.

Neuvoston pääsihteeristön ja komission osalta kyseeseen tulisi ensisijaisena vaihtoehtona virkamiesten "lainaaminen" EUH:lle. Jäsenvaltioiden lähettämiin virkamiehiin tulee soveltaa väliaikaisia virkamiehiä koskevia sääntöjä. Tärkeä tavoite on varmistaa, että jäsenvaltioiden lähettämä henkilöstö rahoitetaan EU:n talousarviosta eikä kansallisesti.

Jäsenvaltioiden tulee voida lähettää neuvoston pääsihteeristön ja komission kanssa tasaveroisesti virkamiehiä kaikille tasoille, ml. päällikkötason tehtäviin EUH:ssa ja EU:n edustustoissa. Henkilöstökierron tulee toteutua EUH:n sisällä.

Henkilöstökysymysten osalta on pyrittävä varmistamaan, että EUH:n toiminta on korkean edustajan vastuulla. Korkealla edustajalla tulee olla hallinnollinen itsenäisyys toimiessaan henkilöstön nimittävänä viranomaisena. Valintamenettelyt on järjestettävä siten, että henkilöstö valitaan EUH:on sen tarpeiden ja henkilön pätevyyden perusteella. Samalla on pyrittävä siihen, että maantieteellinen ja kielellinen tasapaino toteutuu yleisellä tasolla EUH:n henkilöstön kokoonpanossa.

Alustava arvio on, että Suomesta lähetettäisiin EUH:oon määräaikaaisia virkamiehiä ensimmäisten vuosien aikana noin 6-10 ja EU:n edustustoihin noin 6-10. Määrät tulevat riippumaan EUH:n tehtävistä ja siitä, missä vaiheessa EUH:n ja EU:n edustustojen tehtävät koottaisiin lopulliseen muotoon.

## **9. EUH:n jatkovalmistelu**

EUH:n perustamisen valmisteluissa tulee ottaa huomioon kaikki ulkoasioiden hoitoon vaikuttavat kysymykset.

Ulkoasioiden hoitoon, EUH:n perustamiseen ja toimintaan liittyvistä näkökohdista, säännöistä ja periaatteista on sisällön osalta päästävä yhteisymmärrykseen kokonaisuutena vuoden 2008 kuluessa. Tämä tulee tehdä riippumatta siitä, milloin ensimmäisen uuden korkean edustajan nimittämisestä sovitaan.

Tämä pakettiratkaisu on tarpeen, koska eri ulkoasioiden hoitoon vaikuttaviin kysymyksiin sovelletaan eri päätöksentekomenettelyjä ja erilleen tarkasteltuina niitä koskivat eri ratkaisujankohdat.

Näin valmisteltuna päätös EUH:n perustamisesta voidaan ja tulee tehdä pian Lissabonin sopimuksen tultua voimaan.

EUH:n toiminnan täysi käynnistyminen ja tehtävien käytännön järjestäminen voi viedä useampia vuosia.