

EUR-20 Nissinen Matti(UM)

07.11.2013

SUURI VALIOKUNTA
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Viite

Asia

Euroopan ulkosuhdehallinnon kehittäminen

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Euroopan ulkosuhdehallinnon kehittämisestä.

Osastopäällikkö

Jukka Salovaara

LIITTEET Perusmuistio UM2013-01241

Asiasanat	Euroopan ulkosuhdehallinto
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, OKM, PE, PLM, SM, TEM, VM, VNK, YM

EUR-20 Nissinen Matti(UM)

31.10.2013

Asia

Euroopan ulkosuhdehallinnon kehittäminen

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Eduskunnalle annetaan selvitys Suomen kannoista Euroopan ulkosuhdehallinnon kehittämiseen ajankohtaisen keskustelun, ml. EUH-välitarkastelu, valossa.

EU:n ulkosuhdehallinnon perustamisen yhteydessä sovittiin puolivälin tarkastelusta. Korkea edustaja antoi EUH:n toimintaa ja organisaatiota koskevan välitarkastelunsa heinäkuussa 2013. Siinä käsitellään EUH:n rakennetta, toimintaa, tähänastisia saavutuksia ja korkean edustajan asemaa komission varapuheenjohtajana sekä annetaan neuvostolle, komissiolle ja parlamentille useita suosituksia lyhyen ja keskipitkän aikavälin parannuksiksi ja kehittämistoimiksi. Välitarkastelua on toistaiseksi käsitelty pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) sekä poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa (COPS) ja jäsenmaiden ulkoasiainministeriöiden kansliapäälliköiden epävirallisessa kokouksessa. Käsittelyä koordinoi Coreper, jossa käsittely jatkuu syyskaudella tiiviisti. Tavoitteena on antaa neuvoston päätelmät EUH:in välitarkastelusta joulukuussa.

Asiakirjat:

KE Ashtonin raportti (13977/13) "EEAS Review" sekä neuvoston oikeuspalvelun analyysi (14458/13) "Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) tarkastelu – suositusten esiin tuomiin oikeudellisiin ja institutionaalisiin kysymyksiin liittyvät tiedot".

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatio ja toiminta on vahvistettu neuvoston päätöksellä 2010/427/EU, jonka oikeusperustana on SEU 27(3) artikla. Euroopan ulkosuhdehallintoa koskevat myös lukuisat muut perussopimusten artiklat, kuten SEU

32(3), SEU 35 ja SEUT 221 artikla, joissa viitataan nimenomaisesti unionin edustustoihin.

Käsittelijä(t):

UM/ Matti Nissinen (p. 0295 351 715)
 UM/ Johanna Birkstedt
 UM/ Maria Guseff
 UM/Minna Laajava
 UM/Sini Paukkunen
 PLM/Pete Piirainen
 PLM/Mikko Tyrväinen
 VNEUS/Miia Lahti
 VNEUS/Heidi Kaila
 OM/Jaana Jääskeläinen
 OM/Päivi Leino-Sandberg
 SM/Tuomas Immonen

Suomen kanta/ohje:

Suomen tavoitteena on, että EU:n ulkoinen toiminta on mahdollisimman tehokasta ja toimivaa. On tärkeää, että EU:n ulkoinen toiminta on johdonmukaista ja laaja-alaista.

EU:n toiminnan vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisuuden edistämiseksi unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välisen johdonmukaisuuden vahvistaminen on tärkeää. Tämä koherenssin tarve korostuu keskeisimmissä kansainvälisen politiikan kysymyksissä, kuten kestävässä kehityksessä, ilmastopolitiikassa, vakaudessa sekä köyhyyden vähentämisessä.

Ulkoisen toiminnan tehostamiseen liittyy olennaisesti Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kehittäminen. Suomelle on tärkeää, että EUH on vahva toimija, joka pystyy vaikuttamaan EU:lle tärkeissä kysymyksissä hyödyntämällä EU:n ulkosuhteiden laajaa keinovalikoimaa ja toimimalla yhtenäisesti. Tämä edellyttää muun muassa korkean edustajan toimintaedellytysten parantamista. Korkealla edustajalla tulee olla vahvempi rooli ulkosuhteita koordinoivana komission varapuheenjohtajana kollegiaalisuuden periaatetta kuitenkin noudattaen. Roolia komission varapuheenjohtajana tulee pyrkiä vahvistamaan uuden komission nimityksen yhteydessä. On tärkeää, että EUH:n toiminnassa ja nimityksissä noudatetaan hyvän hallinnon ja avoimuuden periaatteita.

EUH:n toimintaa tulee kehittää tavalla, joka vahvistaa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ml. yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Suomi on tukenut strategisempaa tavoitteenasettelua EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä pitänyt johdonmukaisesti esillä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kehittämistä ja kriisinhallinnan tehostamista.

EUH:n välitarkastelun suositukset ovat oikean suuntaisia ja sisältävät ulkosuhdehallinnon kehittämisen kannalta tärkeitä kysymyksiä. EU:n ulkosuhdehallintoa tulee vahvistaa tavoitteena unionin ulkoisen toiminnan strateginen suunnitelmallisuus, parempi koherenssi ja yhteinen ääni. EU:n vaikuttavuuden lisäämiseksi tulee ulkosuhdehallinnon ja komission yhteistyötä vahvistaa näiden toimivaltajaon puitteissa. Tulisi myös tarkastella keinoja terävöittää ulkoasiainneuvoston valmisteluja.

EU:n toimivallasta ja tehtävistä sekä toimielinten välisestä tasapainosta määrätään EU:n perussopimuksissa. Näihin kysymyksiin ei voida puuttua osana EUH:n välitarkastelua. Mikäli perussopimusmuutoksia edellyttäviä asioita nousee esille välitarkastelun yhteydessä, tulee niitä tarkastella erikseen. Perussopimusmuutoksiin ei tällä hetkellä näytä olevan jäsenmaiden keskuudessa yhteistä tahtoa.

Pääasiallinen sisältö:

Lissabonin sopimus tarjoaa oikeudellisen pohjan EU:n ulkoiselle toiminnalle. Sopimuksen yhtenä keskeisimmistä tavoitteista on unionin ulkopoliittikan vaikuttavuuden ja unionin globaalien painoarvojen kasvattaminen. Unioni on poikkeuksellinen kansainvälinen toimija – sen taloudellinen painoarvo on merkittävä ja sen keinovalikoima on hyvin laaja. Perusongelmana on ollut, että unioni ei ole kyennyt hyödyntämään painoarvoaan, koska sen toiminta on ollut liian hajanaista.

Euroopan unionin kehittämistä koskevassa keskustelussa on pidetty tärkeänä sitä, että ulkoinen toiminta olisi johdonmukaista ja kokonaisvaltaista. Tavoitteiden saavuttamisessa tulisi hyödyntää kaikkia käytössä olevia välineitä. Ulkoinen toiminta kattaa laajasti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ml. yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, kauppapolitiikan ja kehityspolitiikan sekä myös unionin sisäisten politiikkojen, kuten oikeus- ja sisäasioiden, sisämarkkinoiden, ympäristö- ja energiapolitiikan sekä talous- ja rahapolitiikan ulkoiset ulottuvuudet.

EU:n toiminnan vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisuuden edistämiseksi unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välisen johdonmukaisuuden vahvistaminen on tärkeää, tavoitteena unionin ulkoisen toiminnan strateginen suunnitelmallisuus, parempi koherenssi ja yhteinen ääni. Tämä kokonaisvaltaisuuden tarve korostuu keskeisimmissä kansainvälisen politiikan kysymyksissä, kuten kestävässä kehityksessä, ilmastopolitiikassa, rauhassa ja vakaudessa sekä köyhyyden vähentämisessä. Erityishuomio on kiinnitettävä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen kaikessa politiikassa.

Lissabonin sopimus pyrki vahvistamaan EU:n ulkoista toimintaa määräämällä uusien elinten perustamisesta: yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, joka toimii samalla komission ulkosuhteista vastaavana varapuheenjohtajana sekä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) johtajana ja jossa yhdistyvät komission toimivallassa olevat ulkosuhteet sekä jäsenvaltioiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen sekä puolustuspoliittinen yhteistyö. Aikaisemmin korkea edustaja toimi ainoastaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä ja komission jäsenenä oli erillinen ulkosuhdekomissaari. Euroopan ulkosuhdehallinto aloitti toimintansa joulukuussa 2010, vuosi Lissabonin sopimuksen voimaantulosta. EUH on toiminnallisesti itsenäinen elin eli se ei toimi suoraan neuvoston tai komission alaisuudessa. EUH:n päällikkönä toimii unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (KE) Catherine Ashton.

EUH:n perustaminen on merkittävä uudistus. Lissabonin sopimuksen mukaan korkea edustaja toimii sekä komissiossa varapuheenjohtajana että neuvostossa korkeana edustajana ja ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana. Hän osallistuu myös Eurooppa-neuvoston työskentelyyn ja kolmasmaahuippukokouksiin. Tällä järjestelyllä tavoitellaan suurempaa jatkuvuutta EU:n ulkosuhteissa myös korkeimmalla tasolla. EUH:n tehtävänä on avustaa korkeaa edustajaa perussopimuksen mukaisesti yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Se koostuu neuvoston sihteeristön, komission ja jäsenvaltioiden lähettämistä virkamiehistä. EUH:n alaiset delegaatiot korvasivat aikaisemmat komission delegaatiot kolmansissa maissa.

Korkean edustajan ja EUH:n on tarkoitus edistää osaltaan EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja muun ulkoisen toiminnan erillisyyden nähtiin heikentävän unionin vaikutusmahdollisuuksia. Käynnistymisvaiheen jälkeenkin ulkosuhdehallinto ei ole kyennyt lunastamaan kaikkia sille asetettuja odotuksia. Tavoitteena on

kuitenkin toiminnan koherenssi, joka perustuu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan vahvaan kaksinaiseen rooliin myös komission ulkosuhteista vastaavana varapuheenjohtajana. Uuden komission myötä onkin olennaista vahvistaa myös käytännössä korkean edustajan asemaa komission varapuheenjohtajana sekä sen ulkosuhdetoiminnan koordinaattorina, jotta haluttu johdonmukaisuus toteutuisi paremmin. Komissiolla on keskeinen asema sisäisten politiikkojen ulkoisessa ulottuvuudessa ja tietyillä ulkosuhteiden alueilla, kuten kauppapolitiikassa ja laajentumisessa.

Institutionaaliset järjestelyt eivät kuitenkaan yksin ratkaise unionin ulkoisen toiminnan haasteita – kaikkein olennaisinta on poliittinen tahto toimia yhdessä. Unionin ulkoisen toiminnan tulee perustua selkeälle sitoutumiselle toimintaan yhdessä ja ymmärrykseen siitä, että toimimalla yksittäisinä jäsenmaina tai pienempinä maaryhminä kansainvälinen vaikuttavuus jää selkeästi EU-tasoista toimintaa heikommaksi. Jäsenmaiden näkemykset ja toiminta tulee selkeästi kanavoitua yhtenäiseksi ääneksi ja tavoitteelliseksi toiminnaksi. Yhtenäinen toiminta on olennaista myös kansainvälisissä järjestöissä (YK) ja huippukokouksissa (G20, G8). EU:n tulee ottaa vahva rooli myös niissä ryhmittymissä, joissa vain osa sen jäsenvaltioista on edustettuna. On tärkeää, että kansainvälisissä järjestöissä ja ryhmittymissä käsiteltävät asiat valmistellaan ja sovitetaan yhteen EU:n piirissä.

Yhtenäinen viesti ei synny ilman huolellista ja kattavaa valmistelua. Päätösprosessin tulee olla koherentti. On tärkeää, että ulkosuhdehallinnon tulokulma unionin ulkosuhteisiin on kattava. Koska toimivalta monissa kysymyksissä on komissiolla, tulee Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission toimia läheisessä vuorovaikutuksessa toimivaltajakonsa puitteissa. Tätä voidaan edistää vahvistamalla korkean edustajan roolia komission varapuheenjohtajana. Ulkosuhdehallinnon perustaminen ei muuta komission toimivaltaa ulkosuhteissa.

Euroopan ulkosuhdehallinnolla tulee olla rooli sen varmistamisessa, että EU kokonaisuutena pystyy reagoimaan viivytyksettä ja tehokkaasti. Ulkosuhdehallinnon välitarkastelussa ei oteta kantaa ulkoasiainneuvoston valmistelujen kehittämiseen. Ulkoasiainneuvoston kokoukset tulisi kuitenkin saada nykyistä tuloksellisemmiksi ja strategisemmiksi. Tarve koskee ulkoasiainneuvostojen kokouksia kaikissa EUH:n valmistelemissä kokoonpanoissa: ulkoasiainministerit, kehitysministerit ja puolustusministerit. Neuvostot tulee valmistella tahtotilassa, jossa kokouksen lopputuloksena on EU:n yhteinen ääni ja linja. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan ulkoasiainneuvostolle fokusoidut asialistat ja tehokas kokousformaatti. Kokouksissa käytävät keskustelut eivät saisi jäädä pelkäksi tietojenvaihdoksi, vaan niiden on oltava tavoitteellisia ja hyvin valmisteltuja.

EUH:n toimintaa tulee kehittää tavalla, joka vahvistaa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ml. yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Suomi on tukenut strategisempaa tavoitteenasettelua EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Suhteet kolmansiin maihin edellyttävät strategista ohjausta ja tavoitteellisuutta. Jäsenvaltioiden sitoutuneisuuden lisääminen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on tärkeää. Viime aikoina esillä on myös ollut ajatus EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen tai globaalistrategian laatimisesta. Käytännössä mahdollinen asiassa eteneminen jäisi vasta seuraavan korkean edustajan aikaan. EUH:n väliarviossa nostetaan esiin alueelliset ja temaattiset strategiat ja niiden valmistelu. Suomi pitää myös alueellisia ja temaattisia strategioita hyödyllisinä ja edellyttää, että neuvosto ja jäsenvaltiot ovat mukana niiden valmistelussa yhdessä EUH:n ja komission kanssa. Alue- ja temaattiset strategiat eivät kuitenkaan yksinään tuo riittävää kokonaisnäkemyä ja –tavoitteita EU:n ulkosuhteisiin. Korkea edustaja Ashton on vahvasti edistänyt EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa erityisesti kriisinhallinnassa ja muussa toiminnassa kriisialueilla.

Suomi on pitänyt johdonmukaisesti esillä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja kriisinhallinnan tehostamista. Suomen tavoitteena on jatkossakin olla yksi EU:n siviilikriisinhallintaan aktiivisimmin osallistuvista maista. EUH vastaa EU:ssa mm. ulkoasiainhallinnon ja puolustushallinnon vastuulle kuuluvien asioiden valmistelusta sisältäen sekä siviilikriisinhallinnan että

sotilaallisen kriisinhallinnan kysymykset. EUH:n rakenteisiin kuuluu sekä EU:n sotilasesikunta että siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja johtamisrakenteet. Suomi tukee YTPP-rakenteiden työtapojen yhteensovittamista muun EUH:n toiminnan kanssa ja työnjaon tarkentamista kriisinhallintarakenteiden välillä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan saavuttamiseksi tiedonkulku kaikkien osapuolten (jäsenmaat, EUH, komissio) välillä tulisi varmistaa, ja kaikki olennaiset toimijat tulisi pitää mukana operaatioiden ja missioiden suunnittelussa alusta lähtien. EUH:n välitarkastelun ulkopuolella Suomi on pitänyt tärkeänä, että EU:lle luotaisiin pysyvä kokonaisvaltainen kyky YTPP-operaatioiden suunnittelua ja johtamista varten.

Keskustelua on käyty EU:n ulkosuhdehallinnon ja kansallisten ulkosuhdehallintojen välisestä suhteesta, erityisesti EUH:n tuottaman lisäarvon kannalta. EU:n edustustot tuottavat materiaalia sekä yhdessä paikallisten EU-maiden edustustojen kanssa (mm. edustustojen päälliköiden yhteisraportit) että omana tuotantonaan. Suomi on ilmoittanut kiinnostuksensa saada EU:n edustustojen raportointia. Konsulipalvelujen kehittämiseen korkea edustaja on suhtautunut myönteisesti ja EUH:n perustamispäätöksessäkin todetaan EUH:n voivan tarjota konsulipalveluja, mikäli jäsenmaat tarjoavat tarvittavan rahoituksen ja asiantuntemuksen.

EU:n ulkosuhdehallinnon perustamisen yhteydessä sovittiin puolivälin tarkastelusta. Korkea edustaja antoi EUH:n toimintaa ja organisaatiota koskevan välitarkastelunsa heinäkuussa 2013. Siinä käsitellään EUH:n rakennetta, toimintaa, tähänastisia saavutuksia ja korkean edustajan asemaa komission varapuheenjohtajana sekä annetaan neuvostolle, komissiolle ja parlamentille useita suosituksia lyhyen ja keskipitkän aikavälin parannuksiksi ja kehittämistoimiksi. Välitarkastelusta ei tehdä päätöstä, vaan sen sisältämiä suosituksia käsitellään eri vaiheissa ja kokoonpanoissa.

Välitarkastelua on toistaiseksi käsitelty pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) sekä poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa (COPS) ja jäsenmaiden ulkoasiainministeriöiden kansliapäälliköiden epävirallisessa kokouksessa. Käsitteilyä koordinoi Coreper, jossa käsittely jatkuu syyskaudella tiiviisti. Tavoitteena on laatia neuvoston päätelmät joulukuussa 2013. Osa välitarkastelun suosituksista voidaan toimeenpanna lähikuukausina, osa voidaan toteuttaa myöhemmin uuden komission muodostamisen yhteydessä. Suosituksista osa on toteutettavissa EUH:n omin päätösin, mutta osa edellyttää neuvoston, jäsenvaltioiden ja komission myötävaikutusta.

Suomen näkemyksen mukaan useat välitarkastelun suositukset ovat oikean suuntaisia ja sisältävät ulkosuhdehallinnon kehittämisen kannalta tärkeitä kysymyksiä. EUH:n tulee pystyä vastaamaan siihen Lissabonin sopimuksen myötä kohdistuviin, EU:n ulkoisen toiminnan vahvistamista ja jatkuvuutta koskeviin odotuksiin. Monet pidemmän aikavälin suosituksista edellyttävät kuitenkin lisäselvityksiä ja saattavat vaatia EUH:n perustamispäätöksen muuttamista. Osa suosituksista jää tulevan komission muodostamisen yhteydessä ratkaistaviksi. Uuden komission puheenjohtajan rooli näiden suositusten toimeenpanossa tulee olemaan merkittävä.

Välitarkastelun suosituksista nousee muutamia toiminnan kehittämisen kannalta tärkeitä asioita. Keskeinen ratkaistava asia on korkean edustajan sijaisjärjestely. Sijaisjärjestelyjä tarvitaan jo aikataulullisista syistä, jotta korkealla edustajalla olisi paremmat mahdollisuudet toimia vahvemmin myös komission varapuheenjohtajan roolissaan. Tähän saakka sijaisina ovat toimineet tapauskohtaisesti kiertävän puheenjohtajamaan ulkoministerit ja puolustusministerit, ulkosuhdekomissaarit, EUH:n johtavat virkamiehet ja EU:n erityisedustajat. Kiertävän puheenjohtajamaan ulkoministeri on sijaistanut korkeaa edustajaa muun muassa Euroopan parlamentissa. Komission kollegiossa sijaistaminen ei ole mahdollista.

Sijaisuus voidaan hoitaa vakinaistamalla nykyiset järjestelyt. Komission osalta tämä tarkoittaisi sitä, että korkealle edustajalle annettaisiin suurempi koordinaatiovastuu suhteessa ulkosuhteiden alalla toimiviin komission jäseniin. Tämä vaihtoehto nykyisten sijaisjärjestelyiden vakinaistamisesta on toteutettavissa sopimalla asiasta komission puheenjohtajan kanssa nykyisten sopimusjärjestelyjen

puitteissa seuraavan komission muodostamisen yhteydessä. Toinen mahdollisuus olisi nimittää yksi tai useampi pysyvä sijainen. Pysyvälle sijaiselle ei kuitenkaan ole perussopimuksissa selkeää oikeudellista perustaa eikä perussopimusten avaaminen ole tarkoituksenmukaista. Korkean edustajan sijaisuuskysymys on ratkaistavissa tehtävän ja tilanteen mukaan: ulkosuhdekomissaarien lisäksi voidaan käyttää erityistehtävissä puheenjohtajamaan ja tarvittaessa muiden maiden ministereitä sekä virkamiestason sijaisia.

Yksi keskusteltavista kysymyksistä on EU:n erityisedustajien asema. Välitarkastelussa esitetään heidän integroimistaan ulkosuhdehallintoon. Integroiminen edellyttäisi henkilöstön ja kulujen siirtämistä komission hallinnoimasta YUTP-budjetista ulkosuhdehallintoon sekä enemmän joustavuutta lyhytaikaisen johtavan henkilöstön rekrytointiin YUTP-tavoitteita varten. Suomi pitää erityisedustajia tärkeänä vaikutuskanavana EU:lle. Suomi on tukenut erityisedustajien integroimista lähemmäs EUH:n rakenteita, mutta suhtautunut epäilevästi täysimääräiseen integrointiin ja sijoittamiseen linjaorganisaation alle. Erityisedustajien tulisi perussopimuksen artiklan 33 mukaisesti jatkossakin olla neuvoston nimittämiä ja raportoida korkealle edustajalle.

Osana ulkosuhdehallinnon perustamista siirrettiin poliittisten ja turvallisuusasiain komitean (COPS) sekä työryhmien puheenjohtajuudet pääsääntöisesti EUH:lle. Puheenjohtajuus siirrettiin EUH:lle yhteensä kymmenessä työryhmässä (Aasian ja Oseanian työryhmä COASI, Afrikka-työryhmä COAFR, Transatlanttisten suhteiden työryhmä COTRA, Mashrekin ja Maghrebin työryhmä MAMA, Lähi-idän ja Persianlahden työryhmä MOG, Länsi-Balkanin alueen työryhmä COWEB, Itä-Euroopan ja Keski-Aasian työryhmä COEST, Siviilikriisinhallintakomitea CIVCOM, Poliittinen ja sotilaallinen työryhmä PMG, Sotilaskomitea EUMC). Poliittikkakoherenssin parantamiseksi välitarkastelussa ehdotetaan jäljelle jääneiden (ulkosuhdeneuvoston (Relax), kehitys-, AKT-, EFTA-, terrorismin vastaisesta työstä (COTER) ja kv. oikeudellisista kysymyksistä (COJUR) vastaavien työryhmien sekä Athena-erityiskomitean) puheenjohtajuuksien siirtämistä kiertävältä puheenjohtajalta EUH:n pysyvän puheenjohtajan johdettaviksi. Samalla siirrettäisiin nykyisiä kiertäviä puheenjohtajia avustava henkilöstö neuvoston sihteeristöstä EUH:oon. Suomi katsoo, että ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuuksiin on etsittävä tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Välitarkastelun suosituksissa nostetaan tiettyjen, avainpolitiikka-alojen, kuten ihmisoikeudet, osaamisen vahvistamista delegaatioissa, mitä Suomi kannattaa. Alueellisten turvallisuuskysymysten sekä kriisinhallinnan asiantuntemuksen vahvistaminen EU-delegaatioissa, erityisesti maissa, joissa EU:lla on YTPP-operaatioita, on kannatettavaa. Tällaista osaamista ei aikaisemmissa komission delegaatioissa ollut. Osaamisen lisääminen EU-delegaatioissa tukee ulkosuhteiden kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja parantaa myös alueellista koordinaatiota turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä. Turvallisuusasioiden asiantuntemus on erityisen tärkeää kriisialuilla ja tilanteissa, jossa tarvitaan konkreettista operatiivista turvallisuusosaamista. Syvä asiantuntijuus on myös tärkeää ennakkovaroituksen antamisessa ja tilannekuvan muodostamisessa. Toimiva viestintä ja tilannekuvan muodostaminen tukevat eurooppalaisen turvallisuuskulttuurin vakiintumista.

Välitarkastelussa korostetaan EUH:n kehityskoordinaatioyksikön vahvistamista, esimerkiksi jäsenmaiden kansallisten asiantuntijoiden kautta, EUH:n profiilin ja vaikuttavuuden lisäämiseksi kehitysasioissa. Suomen kannalta olennaisinta on EUH:n ja komission yhteistyön käytännön toimivuus; samalla rinnakkaisten ja päällekkäisten rakenteiden luomista tulee välttää. Ohjelmointia tulee kehittää nykyisen toimivaltajaon puitteissa, EUH:n ja komission yhteistyötä edistäen, erityisesti ensimmäisen ohjelmointikierroksen kokemuksia hyödyntäen ja niistä oppien.

Välitarkastelun suosituksissa ei oteta kantaa muutosten toteuttamisen edellyttämiin organisatorisiin uudistuksiin, laajempiin toimielimiä koskeviin tai oikeudellisiin kysymyksiin. EU:n toimivallasta ja tehtävistä sekä toimielinten välisestä tasapainosta määrätään EU:n perussopimuksissa. Näihin kysymyksiin ei voida puuttua osana EUH:n välitarkastelua. Suomen lähtökohtana on ollut EUH:n perustamis päätöksen ja siihen liittyvän lainsäädännön toimeenpanon tehostaminen. Keskustelua tulisi

pyrkii käymään niin, ettei kärjistetä institutionaalisia kiistoja unionin sisällä. Perussopimusmuutoksiin ei tällä hetkellä näytä olevan jäsenmaiden keskuudessa yhteistä tahtoa.

Kansallinen käsittely:

Institutionaalisten kysymysten jaosto sekä ulkosuhdejaosto 5.11.2013, EU-ministerivaliokunta 7.11.2013.

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

EUH:in välitarkastelun suositukset on tehty nykyisten perussopimusten puitteissa ja toimielinten toimivaltuudet huomioiden. Suositus koskien korkean edustajan sijaisjärjestelyä ja muutoksia edustautumisessa Euroopan parlamentissa vaikuttaa kuitenkin toimielinten väliseen tasapainoon ja vaatisi neuvoston oikeuspalvelun (NOP) mukaan perussopimusten muuttamista. Tämä kuitenkin koskee lähinnä pysyvää järjestelyä, ei nykymenettelyn vahvistamista esimerkiksi yhteisellä julistuksella. NOP huomauttaa myös, että suositus EU-delegaatioiden roolista ulkoisen edustautumisen ainoana kanavana myös jaetun toimivallan asioissa vaatii myös jäsenvaltioiden hyväksymistä.

NOP:n mukaan suurin osa välitarkastelun suosituksista vaatisi neuvoston päätösten, erityisesti EUH:iä koskevan päätöksen 2010/427/EU, muuttamista taikka, että niistä voitaisiin sopia EUH:n tai komission sisäisin toimenpitein. Jotkut suositukset vaativat EUH:n ja komission tai EUH:n ja jäsenvaltioiden välistä sopimista. NOP:n analyysissä on myös mainittu kyseisten neuvoston päätösten oikeusperustat, erityisesti artikkelit SEU 22, 25, 26, 27, 33 sekä mahdollisen komission päätöksen oikeusperusta SEU 17.

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
