

CONV 252/02

WG VII 1

MUISTIO

Lähettiläjä: Varapuheenjohtaja Jean-Luc Dehaene

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: **Ulkoista toimintaa käsittelevän työryhmän (työryhmä VII) tehtäväkuvaus**

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan ohessa ulkoista toimintaa käsittelevän työryhmän tarkennettu tehtäväkuvaus, jossa jatketaan asiakirjassa CONV 206/02 olevien kysymysten käsittelyä työryhmän työskentelyn helpottamiseksi.

Tarkennettu tehtäväankuvaus

I Johdanto

1. Valmistelukunnan täysistunnossa (11.–12.7.2002) käydyssä keskustelussa vahvistettiin, että EU voi saavuttaa paljon yhteisellä toiminnalla kansainvälisissä yhteyksissä. Vain vahva ja yhtenäinen unioni voi suojella poliittisia ja taloudellisia etujaan ja puolustaa arvojaan, jotka ovat koko unionin ydin. Muistutettiin myös siitä, että maailmanlaajuistumisen haasteet edellyttävät, että EU toimii kansainvälisen asemansa asettamien odotusten mukaisesti ja käyttää tehokkaasti ja johdonmukaisesti kaikkia käytettävissään olevia resursseja. Unioni on kansainvälisenä toimijana kulkenut pitkän tien, ja vuosien myötä sen asema on tunnustettu yhä selvemmin maailmanlaajuisesti. Samalla odotukset kuitenkin kasvavat sekä unionissa että sen ulkopuolella. Meidän tehtävämme on selvittää, kuinka unionista voitaisiin tehdä vahvempi ja tehokkaampi kansainvälinen toimija. Työryhmän pohdittavaksi on annettu lukuisia kysymyksiä (CONV 206/02). Tässä muistiossa selvitetään lyhyesti näiden kysymysten taustaa (asiakirjojen CONV 161/02 ja CONV 200/02 lisäksi) ja ehdotetaan joitakin lähestymistapoja työryhmän keskustelua varten.

II Pohdittavaa

Miten unionin intressit tulisi määritellä ja muotoilla?

2. Laajalti tunnustetaan, että unioni voi parhaiten puolustaa yhteisiä etuja yhteisellä toiminnalla. Kansainvälisiin tapahtumiin reagoidaan kuitenkin harvoin samalla tavoin tai yhtä voimakkaasti kaikissa jäsenvaltiossa. Lisäksi EU:n kansainväliseltä toiminnalta puuttuu jatkuvuus, kun kullakin puheenjohtajavaltiolla on omat painopisteensä, joihin se haluaa keskittyä. Tämän vuoksi kaksi tärkeintä haastettamme ovat: kuinka voimme parhaiten määritellä ja asettaa tärkeysjärjestykseen yhteiset edut, ja kuinka voimme todella lähentää jäsenvaltioiden näkemyksiä, jolloin edistäisimme yhteisvastuullisuutta ja poliittista tahtoa yhteisten etujen puolustamiseen?

3. Eurooppa-neuvostolla on avainasema ulkopolitiikan periaatteiden ja yleisten suuntaviivojen määrittelyssä. Neuvosto laatii yhteiset politiikat näiden suuntaviivojen pohjalta. Komissiolla on yhteisön toiminnassa keskeinen asema aloiteoikeutensa nojalla. YUTP:n alalla ehdotuksia voivat kuitenkin esittää muutkin tahot. Työryhmä voisi tarkastella mekanismeja, joiden avulla eri toimijat voisivat helpommin määritellä yhdessä EU:n edut ja sopia strategisesta lähestymistavasta näiden etujen puolustamiseksi ottaen huomioon eri jäsenvaltioiden erityisintressit ja asiantuntemuksen eri maissa ja alueilla. Tietojenvaihto, yhteinen toiminnan arviointi ja muut yhteistyömuodot pääkaupunkien ja toimielinten välillä ja unionin ulkopuolisissa maissa ovat tärkeä väline näkemysten lähentämiseksi ja EU:n ulkoisen toiminnan tavoitteiden määrittämiseksi. Työryhmä voisi pohtia tapoja lujittaa nykyisiä mekanismeja ja mahdollisesti ehdottaa uusia.

Miten varmistetaan unionin toiminnan johdonmukaisuus ja koordinoidaan kaikki sen käytettävissä olevat välineet, kuten kehitysapu, humanitaarinen toiminta, taloudellinen apu, kauppapolitiikka jne.?

4. Kaikki ovat samaa mieltä siitä, että kaikkien taloudellisten ja poliittisten välineiden hyvin koordinoitu käyttö on tärkeää, jotta EU pystyisi vaikuttamaan kansainvälisesti. EU:n taloudellinen painoarvo on huomattava: se on monien maiden ja alueiden pääasiallinen kauppakumppani, maailman suurin kehitysavun antaja, ja euron merkitys kasvaa maailmanlaajuisesti. EU:lla on laaja valikoima välineitä, joita se voi käyttää saavuttaakseen tavoitteensa kansainvälisissä suhteissaan, ja monilla sen sisäisillä politiikoilla on myös ulkoista merkitystä. Eri politiikat ja niiden toteuttamisvälineet ovat sidoksissa toisiinsa. Esimerkiksi kehitysyhteistyötä tai humanitaarista apua koskevalla päätöksellä on huomattava vaikutus ulkopolitiikkaan ja päinvastoin. Monet katsovat, että nykyisiä järjestelyjä EU:ssa tulisi parantaa koordinoinnin tehostamiseksi ja johdonmukaisen ja uskottavan lähestymistavan kannustamiseksi päätöksenteossa. Asia on kaksitahoinen: se koskee niin toimielinten välisiä järjestelyjä kuin toimielinten rakenteitakin.

5. Työryhmä voisi tarkastella neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin rakenteita ja tutkia tapoja parantaa EU:n kansainvälisten suhteiden kannalta merkittävien politiikkojen ja toimien sisäistä koordinointia. Yksi mahdollisuus on, että kullakin toimielimellä olisi keskusposte, joka valvoo kaikkia kansainvälisiä asioita. (Työryhmä haluaa neuvoston osalta ottaa lähtökohdaksi Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmissä olevan neuvoston uudistusta koskevan kohdan.)
6. Työryhmä voisi myös tarkastella mahdollisuuksia parantaa tärkeimpien toimijoiden tai instituutioiden välistä yhteisvaikutusta. Tähän voisi kuulua esimerkiksi korkean edustajan ja komission yhteistyön parantaminen, mahdollisuus yhteisiin aloitteisiin tai jopa tehtävien yhdistäminen jossakin muodossa. Kannattaisi varmaankin myös tutkia mahdollisuutta käyttää tehokkaammin eri toiminta-alojen poliittisia välineitä.

Miten voidaan varmistaa se, että unioni voi päätöksentekoprosessiaan noudattaen toimia nopeasti ja tehokkaasti kansainvälisissä kysymyksissä? Miten laajalle yhteisömetodi olisi ulotettava muilla toiminta-aloilla ja miten sitä voitaisiin tehostaa? Millaista yksimielisyyksivaatimuksen lieventämistä voitaisiin harkita?

7. Kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että EU:lla on oltava dynaaminen ulkopolitiikka, jonka avulla voidaan nopeasti reagoida kansainvälisiin tapahtumiin. Kysymys liittyy tietenkin läheisesti siihen, löytyykö tietyissä tilanteissa poliittista tahtoa. Tämä korostaa tarvetta edistää yhteisvastuullisuutta ja lähentää jäsenvaltioiden näkemyksiä. Lisäksi monien mielestä nykyinen yksimielisyyksivaatimus YUTP:n alalla rajoittaa unionin toimintakykyä ja suosii politiikkaa, joka määräytyy vähiten kunnianhimoisen kannan mukaan. On myös huomautettu, että jos EU ei ole ottanut kantaa tai toiminut jonkin kysymyksen suhteen, tyhjiö usein täytetään (joskus keskenään ristiriitaisilla) kansallisilla kannanotoilla, mikä vähentää unionin uskottavuutta kansainvälisenä toimijana. Yhteisön menetelmän (tai sen osien) ulottaminen YUTP:n alalle on mainittu mahdollisena ratkaisuna tehostaa YUTP:aa. Muita vaihtoehtoja voisivat olla turvautuminen aiempaa yleisemmin ”tiiviimpään yhteistyöhön” ja ”rakentava äänestämästä pidättäminen” sen varmistamiseksi, että EU on läsnä kansainvälisellä näyttämöllä, kun sitä tarvitaan.

8. Työryhmä voisi myös tarkastella mahdollisuutta laajentaa määräänemmistöäänestyksen käyttöä kaikkiin ulkopoliittisiin päätöksiin tai tietyissä tapauksissa, esimerkiksi kun tarkastellaan ehdotuksia, jotka korkea edustaja ja ulkoasioista vastaava komissaari ovat yhdessä esittäneet. Työryhmä voisi myös pohtia, voitaisiinko muita yhteisömetodin näkökohtia soveltaa YUTP:aan. Voitaisiin myös tarkastella, onko mahdollista parantaa menetelmiä sellaisilla yhteisön politiikan nykyisillä alueilla, kuten kauppa ja kehitysyhteistyö. Yhteisten strategioiden entistä yleisempää käyttämistä (tällä tähdätään määräänemmistöäänestysten laajentamiseen) voitaisiin myös käsitellä tässä yhteydessä. Työryhmä voisi myös tarkastella, millä edellytyksillä ryhmä jäsenvaltioita voisi halutessaan tehdä aloitteen EU:n puolesta (tiiviimpi yhteistyö), ja miten voitaisiin kannustaa sellaisia jäsenvaltioita käyttämään yleisemmin ”rakentavaa äänestämästä pidättymistä”, jotka eivät halua osallistua EU:n aloitteeseen mutta eivät myöskään halua estää sen toteuttamista.

Mitä kokemuksia on saatu YUTP:n korkean edustajan tehtävän perustamisesta? Millainen aloiteoikeus hänellä tulisi olla? Miten voidaan varmistaa, että hänellä on käytettävissään riittävät resurssit, taloudelliset resurssit mukaan lukien?

9. YUTP:n korkean edustajan tehtävän perustamista vuonna 1998 pidettiin tervetulleena niin unionissa kuin sen ulkopuolellakin. Nyt kun lähes neljä vuotta on kulunut tehtävän perustamisesta, ollaan yleisesti sitä mieltä, että korkea edustaja on lisännyt merkittäväällä tavalla EU:n näkyvyyttä olemalla läsnä konfliktialueilla ja pitämällä yhteyttä tärkeimpiin kansainvälisiin kumppaneihin sekä edistämällä näkemysten lähentämistä neuvostossa.
10. Työryhmä voisi tarkastella sitä, miten EU voisi entisestään hyödyntää korkean edustajan tehtävää esim. lujittamalla hänen asemaansa päätöksenteossa ja/tai lisäämällä hänen käytettävissään olevia resursseja. Voitaisiin esimerkiksi harkita sitä, että korkealle edustajalle annettaisiin ulkopoliitiikan alalla oikeus tehdä ehdotuksia (nythän perustamissopimuksessa tämä oikeus varataan jäsenvaltioille ja komissiolle), ja/tai tutkia mahdollisuutta, että korkea edustaja toimisi ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana (nykyinen yleisten asioiden neuvosto, jonka puheenjohtajana toimii puheenjohtajavaltion edustaja). Voitaisiin myös tarkastella sitä, millaisia tehtävän kannalta olennaisia henkilöstö- ja taloudellisia resursseja korkealla edustajalla tulisi olla käytettävissään niin toimipaikassaan kuin ulkomailla.

11. EU:n diplomatian uskottavuus ja ennakoivuus liittyy läheisesti siihen, mitä taloudellisia resursseja on käytettävissä ulkopoliittisten päätösten toteuttamiseksi konkreettisin toimin. Työryhmä voisi pohtia, miten voidaan varmistaa, että tarvittava budjetti on käytettävissä niin määrällisesti kuin rahoitusmenettelyjen ja vastuiden suhteen.

Mitä muutoksia tarvitaan ulkoisen edustuksen järjestelyihin, jotta unionin uskottavuutta lisättäisiin kansainvälisesti? Miten parannetaan unionin ja jäsenvaltioiden diplomaattisen toiminnan yhteisvaikutusta?

12. On esitetty, että EU:n ulkoinen edustus on sekava ja että yksi edustusto parantaisi unionin kykyä toimia tehokkaasti kansainvälisillä foorumeilla. Toisen käsityksen mukaan edustustojen moninaisuus on välttämätöntä unionin ominaispiirteiden vuoksi ja että on tärkeämpää antaa yksi viesti kuin puhua yhdellä äänellä.
13. Kun tarkastellaan kysymystä ulkoisesta edustamisesta, on tehtävä ero EU:n monenvälisen toiminnan ja kahdenvälisen toiminnan välillä. Monenvälisten asioiden osalta työryhmä voisi tarkastella, mitkä muutokset ulkomaan edustustojen järjestelyissä voisivat auttaa EU:ta saamaan enemmän vaikutusvaltaa keskeisissä kansainvälisissä organisaatioissa (YK, Etyj, EN, IFI) ja voidaanko toimintaa järkeistää. Lisäksi voitaisiin pohtia, miten voitaisiin parantaa niitä mekanismeja, joiden avulla voidaan muotoilla yleisempiä EU:n kantoja näissä kansainvälisissä organisaatioissa (yksi viesti).
14. EU:n suhteet kolmansiin maihin: työryhmä voisi tarkastella, onko nykyisiä järjestelyjä poliittisen vuoropuhelun käymiseksi syytä muuttaa EU:n edustuksen selkeyden ja jatkuvuuden parantamiseksi. EU:n edustus kolmansissa maissa on myös huomioitava. Jäsenvaltioilla ja komissiolla on käytettävissään laaja diplomaattiedustustojen verkosto. Voittaisiin tarkastella tapoja parantaa eri yksikköjen välistä yhteisvaikutusta, varmistaa, että ne toimivat EU:n yhteisen edun mukaisesti ja pohtia sitä, miten paikallinen edustusto voisi parhaiten parantaa EU:n vaikutusta ulkomailla.