

CONV 307/02**WG VII 4****MUISTIO**

Lähettiläjä: Sihteeristö**Vastaanottaja:** Työryhmä VII "Ulkoinen toiminta"

Asia: 24.–25. syyskuuta 2002 pidetyn kokouksen yhteenveto

I Avaus

1. Varapuheenjohtaja Jean-Luc Dehaene (kokouksen puheenjohtaja) avasi kokouksen ja tiedotti jäsenille käytännön järjestelyistä. Hän ilmoitti, että muista kielistä kuin ranskasta ja englannista voidaan järjestää tulkkaus mikäli se on ehdottoman välttämätöntä, pyysi kirjallisia esityksiä työryhmässä käsitellyistä aiheista ja pyysi jäseniä ottamaan kokoukseen vain yhden avustajan. Hän toivoi, että useampia jäseniä olisi läsnä tulevilla kokouksilla, mikä on tärkeää työryhmän työskentelyn suuremman edustavuuden kannalta.
2. Puheenjohtaja esitteli asiakirjan CONV 252/02 mukaisen täsmennetyn tehtäväkuvauksen sekä työohjelman ja muistutti, että ulkoista toimintaa koskeva keskusteluasiakirja (CONV 161/02) ja muistio sen jälkeen pidetystä täysistunnosta (CONV 200/02) toimitettiin työryhmän keskustelun pohjana. Erityisaiheista laaditaan lisää tausta-asiakirjoja.
3. Puheenjohtaja ilmoitti työryhmälle, että korkean edustajan Javier Solanan ja komission jäsenten Christopher Pattenin, Pascal Lamyn ja Poul Nielsonin kuulemista valmistellaan. Yksi jäsen ehdotti, että myös joku EU:n erityisedustajista kutsuttaisiin kuultavaksi (tässä yhteydessä mainittiin Miguel Moratinos). Toinen jäsen ehdotti, että myös yhtä tai useampaa ulkoasiainministeriä kuultaisiin.

II Yhteisiä etuja ja laajempia aiheita koskeva keskustelu

4. Työryhmä piti sopivana tehtäväkuvauksen laajuutta ja hyväksyi ehdotetun lähestymistavan. Sen jälkeen jäsenet keskustelivat yhteisistä eduista ja muista tehtäväkuvauksessa mainituista kysymyksistä. Seuraavat yleiset huomiot ja yksittäiset asiat tulivat esiin keskustelussa:

Yleisiä huomioita

5. Työryhmän mielestä on tärkeää, että EU pohtii ensin yhteisen politiikan tavoitteita ja käsittelee vasta sitten menettelytapoja ja toimielimiin liittyviä näkökohtia. Yhteinen politiikka ei voi itsessään olla tavoite, vaan se tulee nähdä ja suunnitella EU:n asettamien tavoitteiden näkökulmasta.
6. Työryhmässä tunnustetaan yleisesti, että EU:n ulkoiseen toimintaan liittyvät eri alueet vaativat erilaisia järjestelyjä ja päätöksentekotapoja. Yhtä ainoaa kaikkia eri aloja koskevaa lähestymistapaa tai päätöksentekotapaa ei pidetä realistisena.
7. Mietittäessä tapoja parantaa nykyistä järjestelmää tulisi tarkastella eri aloilla tähän mennessä tapahtunutta edistymistä. Sellaiset käytännön järjestelyt, jotka eivät edellytä muutoksia perussopimukseen, voisivat olla erittäin hyödyllisiä. Jotkut jäsenet katsoivat, että YUTP:n alalla tapahtunutta edistymistä on aliarvioitu.
8. Todettiin, että yhteinen maailmanlaajuinen toiminta riippuu suuresta määrin jäsenmaiden poliittisesta tahdosta ja yhteisvastuullisuudesta. Tämä koskee erityisesti ulkopoliitiikkaa, jota pidetään kansallisen itsemääräämisoikeuden avaintekijänä. Tässä yhteydessä jotkut jäsenistä ilmaisivat epäilynsä määräenemmistöäänestyksen käytöstä tällä alalla (ks. jäljempänä).
9. Jäsenvaltioiden väliset erot eivät välttämättä ole heikkous. Jäsenvaltioiden erityistilanteet ja erilaiset suhteet kolmansien maiden ja alueiden kanssa voivat olla etuna EU:n ulkoisen toiminnan kehittämisessä. "Rakentavan pidättymisen" ja "vahvistetun yhteistyön" yleisempi käyttö mainittiin keinoina ehkäistä sitä, että eroavuudet rajoittaisivat yhteistä toimintaa.

Eroavuudet muodostavat haasteen yhteisten etujen tunnistamisessa. Joidenkin jäsenten mielestä tämä tarkoittaa, että edut voidaan määritellä vain yhdessä, kun taas toiset uskovat, että tämä tehtävä tulisi antaa yhdelle, Brysselissä sijaitsevalle keskuspiisteelle (ks. jäljempänä).

Yksittäisiä asioita

10. Kun käytiin keskustelua siitä, miten EU voisi määritellä yhteiset etunsa ja asettaa asioita tärkeysjärjestykseen, useat jäsenet korostivat tarvetta määritellä paremmin EU:n ulkoisen toiminnan taustalla olevat tavoitteet. Yksi jäsenistä korosti, että jotta EU:lla voisi olla yhteinen ulkopolitiikka, sen lisäarvo tulee ensin tehdä selväksi. Toinen jäsen oli sitä mieltä, että EU:n tulisi hyväksyä "periaatejulistus", jossa ilmoitettaisiin EU:n ulkoisen toiminnan yleistavoitteet ja taustaperiaatteet sekä yleisön että EU:n kumppanien kannalta selvällä tavalla. Tällaisessa julistuksessa voisi olla kolme ydintekijää – rauha, itsenäisyys ja yhteisvastuullisuus (ks. Alain Lamassouren kokouksessa jakama asiakirja, joka pannaan lähiaikoina jakeluun). Esitettiin myös, että EU järjestäisi vuosittain ulkoisen toiminnan strategisia tavoitteitaan koskevan keskustelun. Tässä yhteydessä muistutettiin, että komissio hyväksyy vuosittain strategisia painopistealueita koskevan asiakirjan ja että yleisten asioiden neuvostossa käydään EU:n ulkopolitiikkaa koskevaa keskustelua; näitä molempia voitaisiin kehittää pidemmälle kattavan vuosittaisen keskustelun puitteissa. Jotkut jäsenet painottivat, että yhteiset edut tulee määritellä yhdessä, kun taas toiset ajoivat yleistä etua puolustavien toimielinten roolin vahvistamista, mihin sisältyy Euroopan parlamentin lisääntynyt osallistuminen ulkopolitiikasta käytävään keskusteluun. Mainittiin myös mahdollisuus antaa korkealle edustajalle enemmän valtaa ulkoasioihin liittyvien yhteisten etujen määrittämisessä ja niiden suojelemisessa.
11. Työryhmä kävi lyhyen keskustelun siitä, tarvitseeko perussopimuksessa selventää EU:n ulkoisen toiminnan laajuutta ja selkiyttää yhteisön ulkoista toimivaltaa, joka perustuu sen sisäiseen toimivaltaan. Monet korostivat tarvetta tutkia sitä, miten viimeksi mainittua voitaisiin selkiyttää.
12. Työryhmä käsitteli sitä, miten EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta, koordinointia ja johdonmukaisuutta voitaisiin parantaa. Korostettiin sitä, että jos EU tahtoo saada todellisen ulkopolitiikan ja vaikuttaa kyseisen alan kehitykseen, sillä tulee olla siihen riittävät keinot ja voimavarat. Jäsenet olivat yhtä mieltä siitä, että käytännössä on yhä vaikeampaa erottaa EU:n

ulkoisen toiminnan eri aloja toisistaan. EU:n tulisi voida käyttää koko saatavilla olevien välineitten kirjoa yhteisten tavoitteiden hyväksi. Kattavaa lähestymistapaa tarvitaan sekä politiikan luomisessa että käytettävissä olevien välineiden suhteen. Tässä yhteydessä korostettiin korkean edustajan ja ulkoisista asioista vastaavan komission jäsenen (tai vastaavien komission jäsenten) välisen koordinoinnin vahvistamista. Jotkut esittivät näiden kahden toimen yhdistämistä, kun taas toiset varoittivat tästä vaihtoehdosta ja painottivat tarvetta tarkastella sen seurauksia yksityiskohtaisemmin. Yksi jäsen ehdotti, että tarkasteltaisiin sitä, miksi yhteistä strategiaa ei välineenä käytetä useammin, ja toinen jäsen huomautti EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan ja sen yhteisen maatalouspolitiikan välisestä epäjohdonmukaisuudesta.

13. Jotkut jäsenet olivat sitä mieltä, että EU:n presidentin olemassaolo tukisi EU:n ulkoisen toiminnan näkyvyyden ja jatkuvuuden kasvua. Jotkut ehdottivat, että Euroopan parlamentista ja kansallisista parlamenteista koostuvalle kongressille voitaisiin antaa valtuudet valita EU:n presidentti. Tämän ehdotuksen mukaan presidentti edustaisi EU:ta korkeimmalla kansainvälisellä tasolla, ja korkea edustaja toimisi ikään kuin EU:n ulkoasiainministerinä sekä ulkoasioiden/yleisten asioiden neuvoston puheenjohtajana.
14. Tunnustettiin yleisesti, että korkean edustajan toimen perustaminen on ollut hyvin hyödyllistä. Monien jäsenten mielestä Eurooppa-neuvoston tulee (jatkossakin) nimetä korkea edustaja, ja jotkut ehdottivat, että komission puheenjohtajaa tulisi kuulla tässä asiassa. Ehdotettiin lisäksi, että korkean edustajan toimi erotettaisiin neuvoston pääsihteerin toimesta, jotta korkea edustaja voisi keskittyä yksinomaan EU:n ulkopoliittikkaan. YUTP:n ja muun EU:n ulkoisen toiminnan välisen yhtenäisyyden varmistamiseksi monet jäsenet ehdottivat, että korkea edustaja osallistuisi komission kokouksiin, joissa käsitellään EU:n ulkoista toimintaa. Ehdotettiin myös, että korkealla edustajalla olisi oikeus tehdä ehdotuksia jäsenvaltioiden ja komission lisäksi. Monet jäsenet puolsivat korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen (tai vastaavien komission jäsenten) yhteisaloitteita. Jotkut ehdottivat myös, että korkea edustaja voisi käyttää suoraan apunaan komission yksiköitä ja sen kolmansissa maissa sijaitsevia valtuuskuntia.

15. Monet jäsenistä korostivat tarvetta varmistaa, että korkealla edustajalla on riittävät voimavarat käytettävissään. Painotettiin sitä, että suunnittelu- ja analyysivalmiuksia tulee vahvistaa, ja jotkut ehdottivat tässä yhteydessä sekä korkean edustajan että komission tarpeita palvelevan vahvistetun poliittisen yksikön perustamista. Painotettiin tarvetta tutkia, miten tavoitteet ja keinot saataisiin vastaamaan enemmän toisiaan. Tähän liittyen otettiin esiin saatavilla olevien voimavarojen käyttöön liittyvien menettelyjen monimutkaisuus. Ehdotettiin, että työryhmä tutkisi tilannetta rahoituksen kannalta ja tarkastelisi samalla myös jonkinlaisen alkurahaston perustamisen mahdollisuutta.
16. Työryhmä käsitteli sitä, voitaisiinko päätöksentekoprosessia helpottaa ulottamalla määräänemmistöäänestyksen käyttö tietyille ulkopoliitiikan aloille tai mahdollisuudella turvautua rakentavaan pidättymiseen. Monet jäsenet katsoivat, että ulkopoliitiikka ei ole sellainen ala, jolla voitaisiin äänestää, varsinkaan niistä toimista, jotka voisivat edellyttää henkilöstön käyttöä. Esitettiin, että äänestäminen ei voisi olla yleissääntö ja että on tarpeen tavoitella yhteisymmärrystä. Jotkut pitivät suositeltavana sitä, että nimettäisiin Eurooppa-neuvoston vastuulla toimiva toimintakykyinen alan auktoriteetti, joka vastaisi tarpeellisista ulkoisista yhteyksistä. Toiset puolsivat niiden alojen laajentamista, joilla päätökset voidaan tehdä määräänemmistöäänestyksellä. Jotkut ehdottivat, että työryhmä paneutuisi yksityiskohtaisemmin erilaisten mahdollisuuksien tutkimiseen selvittääkseen, millä muilla aloilla tai missä tapauksissa päätökset voitaisiin tehdä käyttämällä määräänemmistöäänestystä. Ehdotettiin myös, että työryhmä tutkisi mahdollisuuksia turvautua rakentavaan pidättymiseen sekä joidenkin jäsenvaltioiden välisen vahvistetun yhteistyön mahdollisuutta tietyillä aloilla. Jotkut ryhmän jäsenistä esittivät, että EU:n ulkoisen toiminnan tulee heijastaa EU:n ja yhteisön eri alojen erilaista toimivaltaa ja että on tarpeen tunnustaa, että yhteisömenetelmää tulisi käyttää joillakin aloilla, kun taas toisilla aloilla hallitustenvälinen malli on sopivampi.

III Muut asiat

Puheenjohtaja kehotti jäseniä kiinnittämään huomiota 3.–4. lokakuuta pidettävässä täysistunnossa esiteltävään oikeushenkilöllisyyttä käsittelevän työryhmän loppuselvitykseen ja etenkin sen ulkosuhteiden alalle aiheutuvia vaikutuksia koskevaan lukuun.

=====