

CONV 342/02

WG VII 7

MUISTIO

Lähettäjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Työryhmä 7: Ulkoinen toiminta
Asia:	Muistio 8.10.2002 pidetystä kokouksesta

I Kokouksen avaus ja puheenjohtajan alkuhuomautukset

1. Puheenjohtaja avasi kokouksen, esitteli asiakirjan CONV 307/02 (kokousmuistio) pohjalta lyhyesti 24.-25.9. pidetyn kokouksen tulokset ja vahvisti, että seuraava kokous pidetään tiistaina 15.10. klo 11.00 (eikä 14.30) ja että kokous ei jatku 16.10.
2. Puheenjohtaja alusti keskustelua aiheesta "EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus" huomauttamalla, että jos unioni haluaa todella vaikuttaa kansainvälisellä tasolla, sen on käytettävä kaikkia käytössään olevia välineitä johdonmukaisella ja yhtenäisellä tavalla. Hän huomautti, että EU:lla on monia tapoja vaikuttaa kansainvälisissä yhteyksissä, mukaan lukien yhteiset diplomaattitoimet, taloudelliset avustusohjelmat, mahdollisuus tehdä kauppasopimuksia, kehitysyhteistyö ja humanitaariset avustusrahasotot, sekä kriisinhallintavoimavarat, mukaan lukien henkilöstön lähettäminen kentälle, jota kehitetään parhaillaan. Kaikkien näiden keinojen käyttäminen koordinoitusti yhteisen tavoitteen hyväksi edellytti johdonmukaisuutta eri tasoilla eli toimielinten sisällä ja toimielinten ja keskeisten toimijoiden välillä sekä välineiden tasolla.

II Komission jäsenen Chris Pattenin puheenvuoro

3. Puheenjohtaja toivotti tervetulleeksi Chris Pattenin ja pyysi tätä esittämään työryhmälle näkemyksiään. Patten palautti mieliin EU:n ulkoisen toiminnan laajuuden ja piti hyvänä asiana sitä, että työryhmän tehtäväkuvauksessa tämä oli otettu huomioon. Hän korosti lisäksi sitä, että on tunnustettava, että nykyisten järjestelyjen vallitessa on saavutettu merkittäviä asioita ja että EU:n ulkoisen toiminnan uudistusten vaikutukset ovat alkaneet näkyä. Korkean edustajan ja Pattenin yhteistyö on sujunut erittäin hyvin (samoin eri puheenjohtajavaltioiden kanssa), mutta järjestelmän toimivuus tulevaisuudessa ei voi riippua vain yksittäisten ihmisten välisistä hyvistä suhteista.
4. Patten korosti jäsenvaltioiden merkitystä ja niiden suhdetta toimieliimiin. Johdonmukaisuuden parantaminen ei ole ainoastaan Brysselin varassa. Hän muistutti, että 80 prosenttia EU:n kehitysyhteistyövaroista saadaan jäsenvaltioiden talousarvioista ja 20 prosenttia yhteisön varoista. Jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja edustustojen määrä oli paljon komission edustustojen määrää (128 edustustoa 123 maassa) suurempi. Patten painotti lisäksi, että riippumatta siitä, kuinka hyviä rakenteet ovat, mikään ei ole tärkeämpää kuin jäsenvaltioiden poliittinen tahto.
5. Patten luetteli joukon käytännön ehdotuksia nykyisen järjestelmän tehostamiseksi edelleen:
 - Korkean edustajan kutsuminen komission istuntoihin sen käsitellessä ulkoista toimintaa, vaikka hän ei olekaan komission jäsen
 - Korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen yhdessä työskentelyn lisääminen, alkaen strategian suunnittelusta yhteisiin politiikkaa koskeviin esityksiin (kuten äskettäinen "Laajempi Eurooppa")
 - Koordinoinnin lisääminen ja mahdollisesti korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen yhteinen osallistuminen Euroopan parlamentin keskusteluihin
 - Edustustojen ja lähetystöjen osallistumista voisi tarkastella. Tiedonvaihdon alalla on edistytty jonkin verran, mutta pitemmällekin voitaisiin mennä ja tarkastella mahdollisuuksia yhteiseen edustukseen ja tiettyjen tehtävien yhteiseen hoitamiseen
 - Korkean edustajan taloudellisten voimavarojen lisääminen EU:n diplomatiapäätösten tukemiseksi ja vahvistamiseksi. Talousarvion hallinnointi voitaisiin antaa komission yksiköiden tehtäväksi uusien rakenteiden luomisen välttämiseksi.

6. Komission jäsen Patten kannatti oikeushenkilöystöryhmän suositusta yksinomaisen oikeushenkilöyden antamisesta EU:lle. Tästä hän siirtyi käsittelemään perussopimuksen yksinkertaistamista ja pilarirakenteen kumoamista. Sopimusten muuttamista edellyttävistä ehdotuksista hän suositti päätöksentekomenettelyjen yksinkertaistamista ulkoisen toiminnan alalla ja sekasopimuksia koskevien menettelyjen uudistamista, sillä näiden osalta ratifiointimenettelyt aiheuttavat merkittäviä viivästymisiä ei-toivottuine vaikutuksineen.
7. Patten käsitteli myös EU:n ulkoista edustusta todeten, että EU:n näkyvyyttä ja asemaa kansainvälisissä yhteyksissä, etenkin kansainvälisissä rahoituslaitoksissa, tulee vahvistaa. Jos EU esiintyisi kansainvälisissä rahoituslaitoksissa yhtä yhtenäisenä kuin kauppaneuvotteluissa, sillä olisi paljon enemmän vaikutusvaltaa.
8. Kolmansien maiden ja alueiden kanssa käytävän poliittisen vuoropuhelun järjestelmä on uudistettava. Kokouksia on liian paljon ja tavoitteen asettelua liian vähän. EU:lta puuttuu strateginen näkemys siitä, mitä näillä kokouksilla halutaan saavuttaa. Se kärsii "kokousmaniasta". Troikka-järjestelmä on ulkopuolisista epäselvä ja se pitäisi poistaa. Korkean edustajan toimen perustaminen on kohottanut EU:n ulkoisen toiminnan profiilia, ja hänen asemansa vahvistaminen vuoropuhelun kävijänä kansainvälisten kumppaneiden kanssa on toivottavaa.
9. Patten kannatti sitä, että korkea edustaja toimisi yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston puheenjohtajana käsiteltäessä ulkosuhteita. Hänellä pitäisi myös olla (nimenomainen) oikeus tehdä ehdotuksia. Jotta hän voisi keskittyä korkean edustajan tehtäviin, toimi tulisi erottaa neuvoston pääsihteerin toimesta. Korkealle edustajalle on lisäksi myönnettävä riittävä budjetti.
10. Päätöksentekoa YUTP:n alalla olisi helpotettava. Patten vaati joustavampia menettelyjä, joiden avulla EU voisi reagoida ripeämmin kansainvälisiin tapahtumiin. Hän kannatti rakentavan pidättymisen ja tiiviimmän yhteistyön yleistämistä. Hän totesi, että äänestäminen ei ole kaikkein toivottavin menettelytapa tällä alalla ja että päätökset tulisi mieluiten tehdä yhteisymmärryksessä, mutta YUTP:n alalla on varaa lisätä määräenemmistön avulla

taphtuvaa päätöksentekoa. Patten mainitsi tässä yhteydessä mahdollisuuden päättää määräenemmistöllä mahdollisista korkean edustajan ja komission yhteisistä aloitteista. Hän lisäsi, että yhteisen ehdotuksen avulla jäsenvaltiot pysyisivät ehkä samassa veneessä. Hän lisäsi vielä, että ensimmäisen pilarin kokemukset osoittivat neuvoston varsinaisesti äänestäneen vain harvoin ja että pelkkä äänestyskseen turvautumisen mahdollisuus sai jäsenvaltiot yrittämään yhteisymmärrykseen pääsemistä.

11. Patten totesi, että YUTP:n uskottavuuden lisääntyminen erityisesti Yhdysvaltain silmissä riippuu EU:n kyvystä käsitellä turvallisuuskysymystä. Pyrkimykset vahvistaa tätä alaa ovat riittämättömät ja näitä ongelmia on ehdottomasti tarpeen käsitellä selkeämmin.
12. Seuraavat asiat tulivat keskustelun aikana esille: Eräs työryhmän jäsen tiedusteli, olisiko muutos toimielinrakenteessa merkinnyt tehokkaampaa EU:n Lähi-idän-politiikkaa. Komission jäsen Patten vastasi korkean edustajan työskentelyn Lähi-idässä olleen hyvin tehokasta ja että hänen mukaansa toisenlainen toimielinrakenne ei olisi tuottanut parempaa tulosta. Toimielinrakenteesta ei aiheudu esteitä. Kaikki riippuu näkemysten ja poliittisen tahdon yhtenevyydestä, mikä on vaikea saavuttaa, koska näkemykset ja käsitykset Lähi-idästä vaihtelevat suuresti jäsenvaltioittain.
13. Vastauksena kysymykseen siitä, kenellä on "kokonaisvastuu" EU:n etujen suojelemisesta tärkeimmissä kansainvälisissä kysymyksissä kuten ydinturvallisuus ja luonnonvaroista johtuva tiettyjen alueiden strateginen merkitys, Patten totesi, että useimmissa jäsenvaltioissa katsotaan ulkopoliitiikan niin kiinteästi liittyvän kansallisvaltion olemukseen, että on vaikea kuvitella, että yhdellä henkilöllä olisi "kokonaisvastuu" yli kansallisen tason. Joissakin kysymyksissä kuten ydinturvallisuudessa pyritään koordinointiin esimerkiksi G7-ryhmän piirissä, ja sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla on laadittu ohjelmia.

14. Kysyttäessä EU-puheenjohtajuuden puolivuotiskauden merkityksestä EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuuden kannalta Patten totesi, että komission ja puheenjohtajavaltion välinen yhteistyö on aina ollut erittäin rakentavaa. Kiertävällä puheenjohtajuudella on kuitenkin kielteisiä vaikutuksia, joita on pohdittava.
15. Mitä tulee korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen toimien mahdolliseen yhdistämiseen, Patten totesi kannattavansa käytännön järjestelyjä, jotka lisäävät näiden kahden toimen synergiaa. Hän katsoi, että yhden henkilön olisi hyvin vaikea hoitaa sekä korkean edustajan että ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tointa ("double-hatting"). Jotkut puolsivat sitä, että päävastuu ulkosuhteiden alan toiminnasta annettaisiin komission varapuheenjohtajana toimivalle komission jäsenelle. Jos korkea edustaja toimisi tulevaisuudessa yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston puheenjohtajana, suhteet selkiintyisivät, mikä lähentäisi korkean edustajan ja komission välistä yhteistyötä. Koordinoinnin parantamiseksi voitaisiin toteuttaa useita käytännön toimia, ilman että asetetaan yksi henkilö vastuuseen kummastakin toimesta.
16. Korkean edustajan ja komission käyttöön tulevien mahdollisten yhteisten yksiköiden osalta Patten mainitsi, että voitaisiin harkita yhteistä lehdistöpalvelua ja yhteistä strategiansuunnitteluyksikköä ja poliittista yksikköä. Hän totesi lisäksi, että olisi harkittava komission edustustojen ja neuvoston yhteyshenkilöiden New Yorkin- ja Geneven-toimistojen sulauttamista sekä mahdollisuutta yhdistää poliittista raportointia koskevat tehtävät ja toimet merentakaisissa edustustoissa.
17. Yhteisten strategioiden osalta komission jäsen Patten totesi, että ne olivat soveltamisalaltaan liian laajoja ja sisällöltään liian yleisiä. Niistä pitäisi tehdä kapea-alaisempia.

III Keskustelu

18. Työryhmän jäsenet olivat yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden poliittinen tahto ja solidaarisuus oli keskeinen seikka yhteisen politiikan kehittämisessä.

19. Yleisesti todettiin, että uudessa perussopimuksessa olisi määriteltävä täsmällisemmin EU:n ulkoisen toiminnan perustavoitteet. Ehdotettiin, että työryhmä analysoisi sitä, millä aloilla jäsenvaltiot haluavat tai ovat valmiita toimimaan yhdessä. Jäsenet katsoivat, että seuraavat tekijät tulee määritellä EU:n ulkoisen toiminnan tavoitteiksi: yleistavoitteet kuten rauha, solidaarisuus, vauraus, EU:n asema kansainvälisenä toimijana, EU:n ja maailman muiden alueiden (kriisi- ja muiden alueiden) väliset suhteet mukaan lukien niiden luonne (eräs jäsen toi esille avoimuus- ja protektionismikysymyksen), kahdenväliset suhteet ja monenvälinen toiminta (erityisesti YK).
20. Jotkut jäsenet muistuttivat aiemmasta ehdotuksesta, että mahdollisesti joka vuosi sovittaisiin EU:n ulkoisen toiminnan painopisteitä koskevasta julkilausumasta. Eräs jäsen ehdotti, että ryhmä voisi myös tarkastella lähemmin yhteisiä strategioita ja sitä, kuinka ne voisivat toimia suurempina välineinä EU:n päämäärien ja etujen pitemmän aikavälin määrittelyssä.
21. Jotkut työryhmän jäsenet katsoivat, että toimivaltaa ulkoisen toiminnan alalla tulisi selventää. Eräs jäsen ehdotti, että tehdään luettelo toimivallan jakautumisesta EU:n ulkoisen toiminnan eri aloilla ja että ryhmä pohtisi, olisiko jakoa aihetta muuttaa. Ehdotettiin, että ryhmä tarkastelisi eri kysymyksiä: kehitysyhteistyö, kansainväliset neuvottelut (esimerkiksi taloudellisella, kaupallisella, sosiaalisella, ympäristöön liittyvällä tai teknisellä alalla), laajat pitkän aikavälin kysymykset, jotka ovat tärkeitä EU:n turvallisuuden tai etujen kannalta (esimerkiksi ydinturvallisuus, tiettyjen alueiden öljyvaroihin liittyvät strategiset näkökohdat, maatalouspoliittisten tai elintarvikealan valintojen seuraukset kolmannelle maailmalle), lievemmat ja vakavammat kansainväliset kriisit (jälkimmäinen liittyy turvallisuusneuvostoon ja transatlanttisiin kumppaneihin) (ks. WD 5). Eräs työryhmän jäsen huomautti, että perussopimukseen oli syytä kodifioida yhteisön ulkoisen toiminnan alan toimivalta, joka johtuu sen sisäisestä toimivallasta (AETR-oikeuskäytännön kodifiointi).

22. Työryhmän jäsenten keskuudessa todettiin, että EU:n ulkoisen toiminnan tehostaminen edellyttää päätöksentekomenettelyjen parantamista. Samoin oltiin yhtä mieltä siitä, että eriytetty lähestymistapa on säilytettävä. Jotkut kannattivat määräenemmistöpäätösten käytön ulottamista joihinkin YUTP:n osiin, mutta toiset katsoivat, ettei ole realistista äänestää ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista ainakaan asioissa, jotka koskevat henkilöstön käyttöä.
23. Joidenkin mielestä on tärkeää parantaa EU:n valmiutta reagoida nopeasti ja tehokkaasti kriisitilanteisiin.
24. Yleisesti katsottiin, että on lisättävä olemassa olevien toimielinrakenteiden välistä johdonmukaisuutta, erityisesti korkean edustajan toimen ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen toimen osalta. Useat jäsenet huomauttivat, että kysymys EU:n ulkopoliittisesta edustajasta ja unionin presidentistä liittyvät toisiinsa, mutta sovittiin, että yleisiä toimielinkysymyksiä tulisi käsitellä tuonnempana, kuten on jo suunniteltukin.
25. Jotkut työryhmän jäsenet puolsivat toimien yhdistämistä (double-hatting) ja toimen sijoittamista joko komissioon tai neuvostoon. Toimea hoitaisi yksi henkilö, jolla voisi olla kaksi varahenkilöä, joista toinen keskittyisi korkean edustajan tehtäviin ja toinen komission jäsenen tehtäviin. Toiset ehdottivat, että korkea edustaja saisi korkean edustajan valtuutensa neuvostolta ja komission jäsenen valtuutensa komissiolta. Ehdotettiin myös, että toimen hoitajan pitäisi voida turvautua unionin diplomaattikuntaan, johon kuuluisi komission ulkosuhteiden alan yksiköitä, itsenäinen toimintapoliittinen yksikkö, jonka henkilöstö olisi neuvoston pääsihteeristöstä, komissiosta ja jäsenvaltioista, sekä ulkoisten edustustojen verkosto (komission edustustoista tulisi EU:n edustustoja). Jotkut jäsenet totesivat, että tällöin

olisi selvennettävä toimeen kuuluvat tehtävät ja järjestelyt sekä se, kuka kyseisen henkilön nimittää ja kenelle hän olisi vastuuvollinen. He huomauttivat, että tällainen järjestelmä veisi pohjan komission kollegio-periaatteelta ja tekisi järjestelmästä entistä monimutkaisemman.

26. Useat jäsenet olivat kahden eri toimen säilyttämisen kannalla. Heidän mielestään kahden toimen välistä synergiaa vahvistavat käytännön toimenpiteet sekä toimenkuvan ja tehtävien selventäminen ovat oikea tie eteenpäin. Jotkut eivät sulkeneet pois mahdollisuutta, että myöhemmässä vaiheessa voitaisiin ryhtyä näiden kahden toimen yhdistämiseen. Laajalti kannatettiin sitä, että korkea edustaja toimisi yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston puheenjohtajana ulkosuhteita koskevilta osin, että hänellä tulisi olla aloiteoikeus ja että toimi pitäisi erottaa neuvoston pääsihteerin toimesta. Joku kuitenkin kysyi, mikä korkean edustajan hierarkinen asema siinä tapauksessa olisi.
27. Jotkut puolsivat sitä, että Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan tulisi edustaa EU:ta valtion ja hallitusten päämiesten tason korkeana edustajana, ja nykyisestä korkeasta edustajasta tulisi "EU:n ulkoministeri", joka edustaisi EU:ta ministeritasolla. Toiset eivät kannattaneet tätä ehdotusta, koska he katsoivat sen horjuttavan toimielinten välistä tasapainoa.

=====