

CONV 459/02

WG VII 17

RAPORTTI

Lähettiläjä: Työryhmä 7: Ulkoinen toiminta

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: **Ulkoista toimintaa käsittelevän työryhmän 7 loppuraportti**

ULKOISTA TOIMINTAA KÄSITTELEVÄN TYÖRYHMÄN 7 LOPPURAPORTTI

A-OSA

SUOSITUKSET

1. Ulkoista toimintaa käsittelevien artiklojen ryhmittäminen yhteen perussopimuksen jaksoon

Työryhmä katsoi, että ulkoista toimintaa koskevat nykyisten perussopimusten artiklat olisi hyödyllistä ryhmittää yhteen jaksoon, jossa käsiteltäisiin EU:n ulkopoliitiikan eri näkökohtia pitäen kuitenkin voimassa erilaiset järjestelyt eri politiikan aloilla.

2. Periaatteet ja tavoitteet

Työryhmässä vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että EU:n ulkoisen toiminnan perustana olevat periaatteet ja yleistavoitteet olisi määriteltävä perussopimuksessa sillä tavoin, että kansalaiset ja EU:n kumppanit saisivat niistä selkeän käsityksen. Työryhmä pääsi sopimukseen seuraavasta, EU:n ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet määrittelevästä tekstistä:

EU:n ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet

1. *Euroopan unionin toimintaa kansainvälisellä foorumilla ohjaavat seuraavat, sen itsensä perustamisen, kehityksen ja laajentumisen pohjana olevat arvot, joita unioni pyrkii edistämään kaikkialla maailmassa: demokratia, oikeusvaltion periaate, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon, tasa-arvon ja yhteisvastuun periaatteet sekä kansainvälisen oikeuden noudattaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti. Unioni pyrkii kehittämään suhteita ja perustamaan kumppanuuksia nämä arvot jakavien maiden ja alueellisten tai maailmanlaajuisten järjestöjen kanssa. Se pyrkii edistämään yhteisten ongelmien monenvälistä ratkaisemista erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa.*

2. *Euroopan unioni määrittelee yhteiset politiikkansa ja unionin toimet ja toteuttaa niitä; se pyrkii saamaan aikaan mahdollisimman laajaa yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteinaan*
- a) *turvata unionin yhteiset arvot, perusedut, riippumattomuus ja koskemattomuus*
 - b) *lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltion periaatetta, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita*
 - c) *säilyttää rauha, ehkäistä konflikteja ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteita noudattaen*
 - d) *edistää kehitysmaiden kestävää taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä ensisijaisena tavoitteenaan poistaa köyhyys erityisesti alhaisen tulotason maissa*
 - e) *edistää kaikkien maiden integroitumista maailmantalouteen, muun muassa poistamalla asteittain kansainvälisen kaupan rajoitteet*
 - f) *kehittää kansainvälisiä toimenpiteitä ympäristön ja maanpallon luonnonvarojen säilyttämiseksi ja varmistaa kestävä kehitys*
 - g) *auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään ihmisten aiheuttamista suuronnettomuuksista tai luonnonkatastrofeista ja*
 - h) *edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön ja hyvään maailmanlaajuiseen hallintoon.*

Työryhmä suositteli myös EU:n ulkoisen ja sisäisen toiminnan johdonmukaisuuden varmistamiseksi, että nämä periaatteet ja tavoitteet otettaisiin huomioon EU:n sisäpolitiikkojen ulkoisia näkökohtia tarkasteltaessa.

3. Strategiset tavoitteet ja edut

Kun yleiset periaatteet ja tavoitteet on vahvistettu perussopimuksessa, EU:n olisi määriteltävä strategiset tavoitteet ja edut sekä strategiat niihin pyrkimiseksi aktiivisesti. Työryhmä suosittelee,

että Eurooppa-neuvosto määritteli EU:n strategiset tavoitteet ja edut yksittäisten maiden/alueiden, tilanteiden tai aiheiden mukaan ja laatisi EU:n ja jäsenvaltioiden toimintaa ohjaavat parametrit. Ulkoisen toiminnan neuvosto vastaisi näiden strategisten tavoitteiden ja etujen täytäntöönpanosta ja Eurooppa-neuvosto tarkastelisi ajoittain niiden toteutumista.

4. EU:n toimivalta tehdä sopimuksia sisäiseen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa

Työryhmä totesi, että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut yhteisön välillisen ulkoisen toimivallan silloin kun kansainvälisten sopimusten tekeminen on tarpeen unionin politiikkojen täytäntöönpanemiseksi tai silloin kun se liittyy sen sisäiseen toimivaltaan aloilla, joilla se on jo käyttänyt tätä toimivaltaansa antamalla johdettua lainsäädäntöä. Työryhmä pääsi hyvin laajaan yhteisymmärrykseen seuraavista suosituksista:

- Perussopimuksessa olisi mainittava, että unionilla on toimivalta tehdä sopimuksia sen sisäiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla.
- Uudessa perussopimuksen määräyksessä olisi myös täsmennettävä, että neuvoston olisi tehtävä ratkaisunsa tällaisista sopimuksista saman äänestysmenettelyn mukaisesti, jota se soveltaisi käsitellessään samaa asiaa sisäisen lainsäädännön osalta (yleensä määräenemmistöäänestystä).

Tällä määräyksellä ei pitäisi mitenkään muuttaa EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa.

5. Johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen toimielinten ja toimijoiden välillä

Ulkopolitiikasta vastaava korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen nykyisiä tehtäviä olisi tarkasteltava uudelleen, jotta varmistettaisiin toisaalta ulkopoliittisten

päätösten ja toisaalta ulkosuhteiden alalla käytettävien välineiden parempi keskinäinen johdonmukaisuus. Työryhmässä keskusteltiin erilaisista vaihtoehdoista, joita käsitellään raportin A-osassa. Erilaisista kannoista huolimatta monet kannattivat ratkaisua, jossa molempia virkoja hoitaisi Euroopan ulkoasiainedustaja"¹.

Tämä henkilö, joka hoitaisi sekä korkean edustajan että ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen toimia,

- nimitettäisiin komission puheenjohtajan ja Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa määräänemmistöllä.
- saisi suorat YUTP-asioita koskevat toimeksiantonsa neuvostolta ja vastaisi sille niistä. Korkeana edustajana hänellä olisi virallinen, muttei yksinomainen aloiteoikeus. Silloin kun korkea edustaja käyttäisi aloiteoikeuttaan YUTP-asioissa, komissio pidättäisi tekemästä kilpailevaa aloitetta. Korkean edustajan YUTP-asioissa tekemiä aloitteita ja niiden täytäntöönpanopäätöksiä ei tarvitsisi hyväksyä etukäteen komission jäsenten kollegiossa. YUTP-asioista koskevat päätökset tehtäisiin edelleen neuvostossa asiaankuuluvien menettelyjen mukaisesti. Korkealla edustajalla ei olisi äänioikeutta neuvostossa.
- olisi komission täysivaltainen jäsen ja mieluiten sen varapuheenjohtaja. Ulkosuhteista vastaavana komission jäsenenä hän tekisi ehdotuksia kollegiolle ja osallistuisi täysimääräisesti sen tehdessä päätöksiä tavanomaisen menettelyn mukaisesti nykyiseen yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa.
- huolehtisi unionin ulkoisesta edustuksesta korvaten nykyisen troikan.

Jotkut jäsenistä asettivat tämän ehdotuksen hyväksymisen ehdoksi sen, että koko toimielinjärjestelmään löydetään hyväksyttävä ratkaisu. Työryhmä katsoi, että tällä asialla on huomattavia vaikutuksia toimielimiin, joten sitä on tarkasteltava laajemmassa yhteydessä.

¹ Keskustelun kuluessa on ehdotettu muitakin tehtävänimikkeitä, erityisesti "EU:n ulkoasiainministeri" ja "EU:n ulkoasiainsihteerin". Yleisesti katsottiin, että nimikkeen "Euroopan ulkoasiainedustaja" etuna olisi se, ettei sille ole kansallisen tason vastinetta.

6. Ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen kussakin toimielimessä

Työryhmä katsoi, että EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi olisi tarkasteltava kunkin toimielimen toimintaa. Laajalti kannatettiin sitä, että

- olisi perustettava erityinen ulkoisen toiminnan neuvosto, joka olisi erillään yleisten asioiden neuvostosta; tämä ei sulkisi pois sitä, että jäsenvaltiot voisivat päättää, että niitä edustaisi sama ministeri kummassakin kokoonpanossa. Huomattava osa jäsenistä kannatti sitä, että korkean edustajan tehtävää hoitava henkilö olisi ulkoisen toiminnan neuvoston puheenjohtaja ilman äänioikeutta.
- komissioon olisi perustettava yhteyspiste, jona voisi toimia varapuheenjohtaja, joka koordinoisi kaikkia komissiossa käsiteltäviä ulkoasioita (kaikki ulkosuhteiden alat sekä sisäpolitiikkojen ulkoiset näkökohdat).

7. Johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantaminen yksiköiden tasolla

Työryhmässä hyväksyttiin laajalti muutamat organisatoriset suositukset, joilla tähdätään johdonmukaisuuden ja tehokkuuden parantamiseen ja jotka voitaisiin panna täytäntöön riippumatta siitä, mikä ratkaisu toimielinjärjestelmän suhteen hyväksytään:

- yhden yhteisen yksikön perustaminen (Euroopan ulkoisen toiminnan yksikkö), joka muodostuisi komission ulkosuhteiden pääosaston virkamiehistä, neuvoston sihteeristön virkamiehistä ja kansallisista diplomaattisista edustustoista tilapäisesti siirretystä henkilöstöstä. Jos perustettaisiin uusi Euroopan ulkoasiainedustajan virka (ks. 5. kohta), tämä yksikkö kuuluisi hänen alaisuuteensa.
- EU:n diplomaattikorkeakoulun ja EU:n diplomatiayksikön perustaminen jäsenvaltioiden vastaavien rinnalle. Komission edustustoista tulisi EU:n edustustoja tai suurlähetystöjä,

ja niissä olisi henkilöstönä komission ja neuvoston sihteeristön virkamiehiä ja kansallisista diplomaattiedustustoista tilapäisesti siirrettyä henkilöstöä. Nämä EU:n edustustot tai suurlähetystöt toimisivat YUTP-asioissa virallisesti korkeana edustajana toimivan henkilön alaisuudessa ja muun ulkoisen toiminnan näkökohtien osalta komission suorassa alaisuudessa.

8. Välineet ja päätöksenteko

a) Välineet

Jotta EU:n ulkoisen toiminnan välineitä käytettäisiin entistä johdonmukaisemmin, työryhmä katsoi hyödylliseksi antaa Euroopan ulkoasiainedustajalle (tai korkealle edustajalle) ja komissiolle mahdollisuuden tehdä "yhteisiä aloitteita".

b) Päätöksenteko YUTP-asioissa

- Työryhmä korostaa, että YUTP:n alan tehottomuuden välttämiseksi ja sen ennakoivuuden lisäämiseksi olisi sovellettava mahdollisimman usein nykyisiä määräenemmistöäänestystä koskevia määräyksiä ja esimerkiksi rakentavaa äänestämistä pidättymistä koskevia, joustoa sallivia määräyksiä.
- Työryhmä suosittelee lisäksi, että perussopimukseen sisällytettäisiin uusi määräys, jossa Eurooppa-neuvostolle annettaisiin mahdollisuus hyväksyä yksimielisesti määräenemmistöäänestysten käytön laajentaminen YUTP:n alalla.
- Useat jäsenet katsovat, että "yhteiset aloitteet" olisi hyväksyttävä määräenemmistöäänestyksin.

c) Päätöksenteko kauppapolitiikassa

Työryhmässä kannatettiin laajalti määräenemmistöäänestysten käyttöä kaikilla kauppapolitiikan aloilla, palvelut ja henkinen omaisuus mukaan luettuina, tämän vaikuttamatta nykyisiin yhdenmukaistamisen rajoituksiin sisäpolitiikan aloilla.

9. Kehitysyhteistyöpolitiikka

Työryhmä suosittelee, että EY:n ja EU:n kehitysohjelmien hallinnointia koskevia hallinnollisia ja oikeudellisia välineitä olisi yksinkertaistettava ja kehitettävä vähentämällä huomattavasti alueellisia ja alakohtaisia asetuksia ja keskittymällä strategiseen ohjelmointiin.

Paljon kannatusta sai ajatus Euroopan kehitysrahaston (EKR) sisällyttämisestä yleiseen EU:n budjettiin, jolloin siihen sovellettaisiin samoja menettelyitä kuin rahoitusavun muihin aloihin. Tämän lisäksi EU:n kehitysapuohjelmia yleensäkin on tehostettava ja niitä on keskitettävä erityisesti köyhyyteen. Kehitysrahaston sisällyttäminen budjettiin ei saa vähentää AKT-maille annettavaa apua.

Kehitysyhteistyöpolitiikalla on omat erityiset tavoitteensa, jotka käyvät ilmi EU:n ulkoisen toiminnan periaatteista ja tavoitteista. Työryhmä kuitenkin tähdentää, että kehitysyhteistyön ja EU:n ulkoisen toiminnan muiden näkökohtien ja sisäpolitiikkojen ulkoisten näkökohtien johdonmukaisuus on varmistettava, sillä kehitysapua olisi pidettävä osana unionin kokonaisvaltaista strategiaa suhteessa kolmansiiin maihin.

10. Euroopan parlamentin tehtävä

Työryhmä totesi, että SEU:n 21 artiklan nykyiset YUTP-määräykset ovat sinänsä tyydyttävät. Niihin olisi kuitenkin lisättävä se, että korkean edustajan tehtävää hoitavan henkilön olisi osallistuttava SEU:n 21 artiklassa kuvattujen tehtävien hoitamiseen (kuuleminen keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista ja tietojen antaminen YUTP:n kehityksestä).

Lisäksi useat jäsenet katsoivat, että Euroopan parlamentin olisi oltava enemmän mukana kauppapolitiikassa.

11. YUTP:n rahoittaminen

Työryhmä totesi, että nykyinen EU:n budjetin YUTP:tä koskeva osa on osoittautunut

riittämättömäksi ja että nykyiset menettelyt ovat liian raskaita toimintojen rahoittamiseksi nopeasti. Se suosittelee, että

- EU:n budjetin YUTP:tä koskevassa osassa olisi oltava riittävästi varoja, joilla voidaan vastata odottamattomiin kriiseihin tai uusiin poliittisiin painopisteisiin kansainvälisellä tasolla.
- korkean edustajan tehtävää hoitavalle henkilölle olisi annettava jonkin verran itsenäisyyttä hänen tehtävänsä hoitamisen edellyttämissä rahoitustoimissa. Esimerkiksi EU:n budjetissa olevan toimivan järjestelyn tulisi antaa korkeana edustajana toimivalle henkilölle mahdollisuus rahoittaa kiireellisessä tapauksessa siviilikriisinhallintaa valmistelevia toimia neuvostolta saamiensa selkeiden suuntaviivojen perusteella ja poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean hyväksynnän saatuaan, ja tässä olisi noudatettava budjettivallan käyttäjän asettamia budjetin enimmäismääriä.²
- tärkeimpiin avustusohjelmiin olisi jätettävä enemmän varaa kohdentamattomille menoille odottamattomien tapahtumien varalta
- olisi luotava asianmukaiset menettelyt nopeaa maksatusta ja reaaliaikaista toimintaa varten.

12. Kansainväliset sopimukset

- Työryhmä suosittelee, että uuteen perussopimukseen sisältyisi kansainvälisten sopimusten neuvottelemista ja tekemistä koskevien määräysten kokonaisuus, josta käy ilmi, että neuvosto valtuuttaa neuvottelujen avaamisen, antaa neuvotteluohjeet ja tekee sopimukset, ja myös se, kuka toimii EU:n puolesta sopimuksen aiheen mukaan.
- Jos sopimuksen aihe koskee sekä nykyisen yhteisön toimialaa että nykyisten SEU:n V ja VI osastojen soveltamisalaa, työryhmä suosittelee, että mahdollisuuksien mukaan

² Olisi myös yksilöitävä keinot rahoittaa kriisinhallintaoperaatioita, joilla on puolustusulottuvuus (ks. työryhmän 8 suositukset).

olisi pyrittävä tekemään vain yksi sopimus ja että neuvosto päättäisi neuvottelumenettelystä sopimuksen pääaiheen ja sen oikeusperustan pohjalta. Tältä osin neuvosto ilmoittaisi myös, kuka neuvottelisi unionin puolesta: esimerkiksi korkeana edustajana toimiva henkilö ja komissio yhdessä vai komissio tai korkea edustaja yksin komitean valvonnassa.

13. Ulkoinen edustus

- Työryhmä suosittelee, että unionin olisi pyrittävä saamaan tarvittaessa aikaan muutoksia kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin, jotta siitä voisi tulla jäsen.
- Työryhmä katsoo, että tarvittaessa unionin olisi pyrittävä saamaan virallinen asema tai mahdollisesti täysjäsenyys alan erikoistuneissa kansainvälisissä järjestöissä, mikä ei rajoittaisi jäsenvaltioiden asemaa niissä.
- Työryhmässä euroalueen maita edustavat jäsenet ilmaisivat muiden kannattamana tukevana euroalueen yhteisedustusta kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja suosittelevat, että pyritäisiin löytämään ratkaisu tämän edustuksen ja jäsenvaltioilla olevien velvollisuuksien yhteensovittamiseksi.
- Työryhmä päätti, että jäsenvaltioiden olisi koordinoitava enemmän kantojaan kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa, jotta saataisiin aikaan EU:n kantoja ja strategia niiden tukemiseksi.
- Työryhmä suosittelee, että jos unioni on sopinut yhteisestä kannasta, sillä pitäisi olla yksi edustaja kansainvälisillä foorumeilla.
- Työryhmä katsoi, että EU:n ulkoisen edustuksen näkyvyyden, selkeyden ja jatkuvuuden parantamiseksi suhteessa kolmansiin maihin tämä tehtävä olisi annettava korkeana edustajana toimivalle henkilölle erityisesti poliittiseen vuoropuheluun kuuluvissa kokouksissa.

YKSITYISKOHTAINEN SELVITYS KESKUSTELUISTA

B-OSA

I Johdanto

1. EU:n ulkoista toimintaa käsittelevä työryhmä on tarkastellut järjestelmällisesti tehtäväkuvaukseensa (CONV 252/02) sisältyviä aiheita. Käsittely pohjautui EU:n ulkoisesta toiminnasta valmistelukunnan täysistunnossa (11. ja 12.7.2002) käydyn keskustelun tuloksiin sekä puheenjohtajiston asiasta esittämään keskusteluasiakirjaan (CONV 161/02). Työryhmä kuuli seuraavia asiantuntijoita: ulkosuhteista vastaava komission jäsen Chris Patten, neuvoston pääsihteeri ja YUTP:n korkea edustaja Javier Solana, kauppapolitiikasta vastaava komission jäsen Pascal Lamy, kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta vastaava komission jäsen Poul Nielson sekä neuvoston varapääsihteeri Pierre de Boissieu.
2. Työryhmän keskustelujen pohjana oli yleinen käsitys siitä, että unioni on kansainvälisenä toimijana kulkenut pitkän tien ja että vuosien myötä sen asema on tunnustettu yhä selvemmin maailmanlaajuisesti. Samalla odotukset kuitenkin kasvavat sekä unionissa että sen ulkopuolella. Globaalistumisen haasteet sekä valtioiden ja alueiden lisääntynyt keskinäinen riippuvuus edellyttävät, että unioni on kansainvälisesti voimakas ja uskottava toimija niin taloudellisissa kuin poliittisissa kysymyksissä. Näin ollen keskeisenä kysymyksenä ei ollut, onko unionilla tehtävää tällä alalla, vaan kuinka sen pitäisi organisoida toimintaansa voidakseen tehokkaasti ja johdonmukaisesti edistää perusarvoja, puolustaa yhteisiä etuja ja tukea maailmanrauhan, turvallisuuden ja kestäväen kehityksen kokonaistavoitetta.
3. Työryhmä piti kahdeksan kokousta, joista yksi järjestettiin yhdessä puolustusta käsittelevän työryhmä 8:n kanssa siviilikriisinhallinnasta. Jäsenet ovat toimittaneet huomattavan määrän kirjallisia esityksiä valmisteluasiakirjojen muodossa ja sihteeristö on laatinut useita

asiakirjoja, joita käytettiin keskustelujen pohjana (ks. liitteenä oleva luettelo). Todettakoon, että puolustukseen liittyviä asioita käsiteltiin erillisessä työryhmässä.

4. Työryhmän tarkastelemat erilaiset aiheet voidaan jaotella seuraavien yleisten otsikoiden alle:
- yhteiset edut, tavoitteet ja periaatteet
 - toimivalta
 - toiminnan johdonmukaisuus ja tehokkuus rakenteiden, välineiden ja päätöksentekomenettelyjen avulla
 - kansainväliset sopimukset
 - ulkoinen edustus ja yksiköt.

II Alustavat huomautukset

5. Työryhmän jäsenet esittivät keskustelujen aikana useita yleisiä huomautuksia. Ensinnäkin yleisesti todettiin, että unioni voi saavuttaa paljon yhteisellä toiminnalla kansainvälisissä yhteyksissä. Yksittäisten jäsenvaltioiden on yhä vaikeampi vaikuttaa yksin kansainvälisiin tapahtumiin. Lisäksi Euroopan integraatioprosessi on luonut lisää yhteisiä etuja ja arvoja, joiden puolustaminen edellyttää kansainvälisissä yhteyksissä yhtenäistä näkemystä.
6. Toiseksi todettiin, että yhteinen toiminta kansainvälisissä yhteyksissä riippuu pitkälti poliittisesta tahdosta ja jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuudesta. Tämä pätee erityisesti ulkopoliitikassa, jota monet pitivät kansallisen suvereniteetin keskeisenä tekijänä. Todettiin, että eri valtiot mieltävät kansainväliset tapahtumat joskus hyvin eri lailla, minkä vuoksi reaktiot niihin ovat erilaisia tai niiden voimakkuus vaihtelee. Tässä yhteydessä korostettiin näkemysten lähentämistä ja yhteisvastuullisuutta edistävien järjestelyjen hyödyllisyyttä.

7. Kolmanneksi korostettiin sitä, että ulkoinen toiminta kattaa useita erilaisia politiikan aloja, että joillakin aloilla ilmenee enemmän eroja kansallisissa näkemyksissä kuin toisilla aloilla ja että jotkin politiikan alat tai toiminnot tietyissä kansainvälisissä järjestöissä soveltuvat paremmin oikeudellisten välineiden ja sääntelyn kohteiksi kuin toiset. Tämä edellyttää erilaisia järjestelyjä ja menettelyjä EU:n päätöksenteossa ja päätösten täytäntöönpanossa. Eri järjestelyjen ja menettelyjen käyttö puolestaan tekee politiikan eri alojen välisestä koordinoinnista erityisen tärkeää, varsinkin kriisinhallinnan alalla ja puolustuskysymyksissä.
8. Neljänneksi todettiin, että vaikka EU:lla on merkittävät yhteiset voimavarat, jäsenvaltioiden kansainväliseen toimintaan käytettävissä olevat kansalliset voimavarat – sekä taloudelliset että henkilöstöresurssit – ovat huomattavasti suuremmat. Näin ollen korostettiin sitä, että Euroopan tason päätöksenteon tavoitteena olisi oltava kaikkien käytettävissä olevien voimavarojen hyödyntäminen johdonmukaisella tavalla ja että tämän päätöksenteon olisi vaikutettava kansallisten voimavarojen käyttöön EU:n yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
9. Viidenneksi muistutettiin siitä, että viime vuosina on saatu paljon aikaan. Tarkasteltaessa sitä, miten nykyistä järjestelmää voitaisiin edelleen parantaa, on tärkeätä todeta, missä on onnistuttu, ja käyttää perustana saavutettuja tuloksia.

III Yhteiset edut, tavoitteet ja periaatteet

10. Työryhmä keskusteli siitä, miten EU voisi parhaiten määritellä yhteiset edut ja vahvistaa painopistealueet kansainväliselle toiminnalleen. Työryhmä korosti, että EU:n ulkoisen toiminnan kaikkia aloja koskevat periaatteet ja yleistavoitteet olisi määriteltävä perussopimuksessa paremmin siten, että ne olisivat selvät kansalaisille ja EU:n kumppaneille.
11. Työryhmä tarkasteli sihteeristön toimittamaa asiakirjaa, johon sisältyi EU:n ulkoisen toiminnan periaatteita ja tavoitteita koskeva ehdotus, joka oli laadittu perussopimuksen eri politiikan alojen nykyisen sanamuodon ja työryhmän jäsenten esittämien suositusten pohjalta. Työryhmä pääsi hyvin laajalti yhteisymmärrykseen raportin A-osassa olevasta tekstistä, jossa määritellään periaatteet ja tavoitteet, ja suositti tekstin sisällyttämistä perussopimukseen.

12. Nämä periaatteet ja tavoitteet on myös tarkoitus ottaa huomioon tarkasteltaessa EU:n politiikkojen ulkoisia ulottuvuuksia, jotta varmistetaan ulkoisen ja sisäisen toiminnan yhdenmukaisuus. Työryhmä totesi, että unionin olisi käytettävä näitä periaatteita ja tavoitteita ohjenuorana suhteissaan naapurimaihin ja -alueisiin.
13. Tekstin asemasta esitettiin erilaisia vaihtoehtoja. Jotkut ehdottivat, että teksti sisällytettäisiin tulevan perussopimuksen toiseen osaan. Toiset taas katsoivat, että sen tulisi olla yleisenä ohjenuorana, johon voidaan turvautua siihen saakka, kunnes puheenjohtajiston perustuslaillisen sopimuksen lopullinen versio on saatavilla.
14. Työryhmä oli tässä yhteydessä yhtä mieltä siitä, että uuden perussopimuksen yhteen osaan olisi hyödyllistä koota ne keskeiset nykyisten perussopimusten artiklat, jotka kattavat EU:n ulkoisen toiminnan eri näkökohdat. Tämä ei sulje pois sitä, etteikö eri politiikan aloilla voisi olla käytössä erilaisia järjestelyjä.
15. Sen jälkeen kun yleiset periaatteet ja tavoitteet on vahvistettu, EU:n on helpompi määritellä yhteiset edut ja päästä yhteysymmärrykseen strategiasta, jonka avulla niitä puolustetaan. Työryhmä katsoi, että yhteiset edut on määriteltävä neuvostossa yhdessä. Mainittiin myös se mahdollisuus, että YUTP:n korkeana edustajana toimivalle henkilölle annettaisiin enemmän valtaa määritellä EU:n yhteiset edut ulkopolitiikan alalla. Työryhmä painotti komission asemaa yhteisen edun puolustajana ja esitti sen aseman vahvistamista tältä osin. Työryhmä katsoi myös, että on tärkeää luoda sellainen mekanismi, jonka avulla voidaan määritellä yleisten tavoitteiden pohjalta erityistavoitteet ja edut sekä strategiat niiden saavuttamiseksi.
16. Tässä yhteydessä palautettiin mieleen Eurooppa-neuvoston asema periaatteiden ja yleisten suuntaviivojen määrittämisessä. Jäsenet korostivat myös strategisia painopistealueita koskevan komission vuosittaisen asiakirjan ja EU:n ulkopolitiikasta neuvostossa vuosittain käytävän keskustelun merkitystä sekä asiaan liittyvää Euroopan parlamentin työskentelyä, joka on käytännössä huomattavasti laajempaa kuin sille nykyisissä perussopimuksissa

osoitettu rajoitettu tehtävä. Työryhmä pani myös merkille Sevillan Eurooppa-neuvoston tekemät päätökset neuvoston toimintaa koskevasta monivuotisesta ohjelmasta ja komission aktiivisuudesta tässä asiassa. Ehdotettiin myös, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi neuvoston työohjelmaan sisällytettävän vuosittaisen strategisen suunnitelman, jossa erityisesti määriteltäisiin unionin tavoitteet ulkoisen toiminnan alalla, kuten strategisia painopistealueita koskevassa komission vuosittaisessa asiakirjassa tehdään. Ulkoisen toiminnan neuvoston tehtävänä olisi toteuttaa nämä Eurooppa-neuvoston määrittelemät strategiset tavoitteet ja edut.

IV Toimivalta

17. Unionin YUTP:n alan toimivallan osalta perussopimuksessa määrätään, että jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti ja varauksettomasti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa uskollisuuden ja keskinäisen yhteisvastuullisuuden hengessä, toimivat yhdessä lujittaakseen ja kehittääkseen keskinäistä poliittista yhteisvastuullisuuttaan ja pidättyvät kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai jotka ovat omiaan haittaamaan sen tehokkuutta yhtenäisenä voimana kansainvälisissä suhteissa. Jäsenvaltiot ovat siten velvollisia varmistamaan, että kansalliset politiikat ovat EU:ssa sovittujen kantojen mukaisia. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, ettei ole tarvetta laatia luetteloa niistä valtuuksista, joita unionilla pitäisi olla YUTP:n alalla, ja palautettiin mieleen, ettei perussopimuksessa aseteta mitään rajoja yhteisen politiikan soveltamisalalle ja vahvuudelle tällä alalla. YUTP:n alalla sekä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa (SEU:n VI osasto, oikeus- ja sisäasiat) perussopimus mahdollistaa tällä hetkellä sen, että neuvosto voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia unionin puolesta. Tekemällä unionista nimenomaisesti ainoa oikeushenkilö, kuten työryhmä 3 ehdottaa, selkeytettäisiin unionin mahdollisuuksia tehdä sopimuksia sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla.
18. Työryhmä totesi, että EY-sopimuksessa yhteisölle annetaan nimenomaista toimivaltaa ulkoisen toiminnan alalla, mukaan lukien kansainvälisten sopimusten tekeminen, ja että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut yhteisöllä olevan epäsuoraa ulkoista toimivaltaa silloin kun kansainvälisten sopimusten tekeminen on välttämätöntä unionin politiikan

täytäntöönpanoa varten tai seurausta sen sisäisestä toimivallasta aloilla, joilla se on harjoittanut tätä toimivaltaa antamalla johdettua oikeutta. Työryhmä piti hyödyllisenä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä tehtäisiin eksplisiittistä unionin toiminnan helpottamiseksi globalisoituneessa maailmassa erityisesti silloin, kun on kyse unionin politiikkojen ja sisäisten toimien ulkoisesta ulottuvuudesta. Näin ollen työryhmä katsoo, että perussopimuksessa olisi tuotava esiin se, että unionilla on toimivalta tehdä sopimuksia, jotka koskevat sen sisäiseen toimivaltaan kuuluvia asioita, noudattamalla neuvostossa samaa äänestysmenettelyä, jota sovelletaan sisäisiin lainsäädäntötoimiin (yleensä määräenemmistöäänestys). Työryhmä oli samaa mieltä siitä, että tämän selventäminen perussopimuksessa ei vaikuttaisi unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon. Yksi jäsenistä katsoi, että kyseisen seikan mainitseminen sopimuksessa ei saisi vaikuttaa Nizzan sopimuksessa oleviin kauppapoliittisiin määräyksiin. Nimenomaisen ulkoisen toimivallan alalla työryhmä totesi, että toimivallanjako yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä vaihtelee eri politiikan aloilla. Yksi jäsen katsoi, että yhä useamman ulkopolitiikan alan ja yhä useampien sisäpolitiikan alojen ulkoisten ulottuvuuksien olisi kuuluttava unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

V Toiminnan johdonmukaisuus ja tehokkuus

19. Huolimatta siitä, että toimivallanjako unionin/yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä vaihtelee ja toimijoilla (toimielimet ja jäsenvaltiot) on erilaisia tehtäviä ja eri aloilla erilaisia päätöksentekomenettelyjä, on välttämätöntä tehdä EU:n ulkoisesta toiminnasta mahdollisimman johdonmukaista ja tehokasta.
20. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että unionin olisi käytettävä kaikkia poliittisia ja taloudellisia välineitään koordinoitusti ja toisiaan vahvistavalla tavalla, jotta sillä olisi mahdollisimman paljon vaikutusvaltaa kansainvälisesti. Korostettiin myös sitä, että johdonmukainen lähestymistapa kansainvälisissä asioissa lisää unionin uskottavuutta kumppaniensa silmissä. Huomautettiin, että unionilla on käytettävissään lukuisia eri välineitä, kuten teknistä ja

taloudellista yhteistyötä koskevat ohjelmat kolmansien maiden kanssa, humanitaarisen avun rahastot, kehitysyhteistyöohjelmia koskevat rahastot, järjestelyt yhteistä diplomaattista toimintaa koskevan päätöksen tekemiseksi ja sen panemiseksi täytäntöön, puheenjohtajavaltion ja korkean edustajan toteuttamat toimet, konfliktien ehkäisemiseen tarkoitetut välineet, mahdollisuudet tehdä erityyppisiä kahdenvälisiä ja monenvälisiä sopimuksia sekä erilaiset mahdollisuudet toiminnalle kansainvälisissä järjestöissä ja monenvälisissä yhteyksissä. Se on myös äskettäin alkanut luoda kriisinhallintavalmiuksia, joihin sisältyy mahdollisuus lähettää henkilöstöä paikan päälle. Lisäksi useilla unionin politiikoilla ja toimilla voi olla vaikutuksia sen suhteisiin muun maailman kanssa.

21. Viime vuosina saavutetusta edistymisestä huolimatta työryhmä katsoi, että nykyisiä rakenteita voitaisiin parantaa edelleen eri välineiden koordinoitun käytön lisäämiseksi. Keskustelujen aikana esitettiin useita eri vaihtoehtoja, jotka liittyvät toimielinten sisäisiin rakenteisiin, toimielinten ja eri toimijoiden välisiin suhteisiin sekä välineisiin ja päätöksentekoon.

a) Toimielinten sisäiset ja niiden väliset rakenteet

22. Useat jäsenet korostivat, että on tärkeää luoda Euroopan parlamenttiin, neuvostoon ja komissioon sellaisia järjestelyjä, jotka helpottavat ja edistävät yhteensovittua lähestymistapaa EU:n ulkoisen toiminnan valmistelussa, tarkastelussa, täytäntöönpanossa ja valvonnassa.
23. Tässä yhteydessä työryhmä katsoi, että toimielinten ja jäsenvaltioiden, kun ne toimivat EU:n puitteissa, on yhdessä vastattava siitä, että EU:n ulkoinen toiminta on johdonmukaista. Korostettiin, että kansallisella tasolla tarvitaan tehokkaita koordinoitimenetelmiä sen varmistamiseksi, että yksittäisten jäsenvaltioiden toimet ovat aiempaa yhdenmukaisempia neuvoston eri kokoonpanojen, pysyvien edustajien komitean, poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (PTK), työryhmien ja komitologian työskentelyssä.
24. Työryhmä painotti lisäksi Eurooppa-neuvoston tärkeää asemaa EU:n ulkopoliitiikan yleisnäkemyksen ja strategisten suuntaviivojen määrittelyssä ja katsoi, että se on olennainen tekijä EU:n toiminnan yleisen johdonmukaisuuden varmistamisessa kansainvälisissä yhteyksissä.

25. Eurooppa-neuvoston vahvistamien yleisnäkemyksen ja yleisten suuntaviivojen täytäntöönpanosta vastaavan ministerineuvoston toiminnan osalta työryhmä oli tyytyväinen Sevillan Eurooppa-neuvoston päätökseen perustaa yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto, jolle kuuluvat EU:n ulkoiseen toimintaan liittyvät asiat. Hyvin monet jäsenistä katsoivat, että asiaa olisi syytä kehitellä edelleen ja erottaa virallisesti ulkoinen toiminta yleisistä asioista muodostamalla näistä kaksi erillistä neuvoston kokoonpanoa, mikä ei kuitenkaan estäisi sitä, että sama ministeri edustaisi jäsenvaltiota molemmissa kokoonpanoissa.
26. Hyvin monet jäsenet katsoivat, että ulkoisen toiminnan neuvoston puheenjohtajana tulisi olla korkeana edustajana toimiva henkilö, joka ei enää toimisi neuvoston pääsihteerin tehtävässä. Muut jäsenet, jotka kannattivat sitä, että korkean edustajan ja neuvoston pääsihteerin tehtävät eriytettäisiin, suhtautuivat epäillen siihen, että korkea edustaja toimisi neuvoston istuntojen puheenjohtajana. He katsoivat, että tämä nimenomainen tehtävä olisi vaikea sovittaa yhteen korkean edustajan muiden tehtävien kanssa ja että yhdelle henkilölle tulisi näin liikaa vastuuta. Jotkut katsoivat, että korkean edustajan demokraattinen selontekovelvollisuus toimistaan taataan parhaiten niin, että jäsenvaltiot toimivat edelleen neuvoston puheenjohtajina. Toiset eivät nähneet tässä suhteessa ongelmaa ja korostivat niitä etuja, joita ehdotuksella olisi ulkoisen toiminnan neuvoston työskentelyn johdonmukaisuuden ja jatkuvuuden kannalta, ja että näin unionin ulkoisessa edustuksessa olisi yksi ääni. Työryhmä katsoi, että tätä kysymystä voidaan tarkastella myös laajemmassa institutionaalisessa yhteydessä myöhemmässä vaiheessa.
27. Työryhmä piti tärkeänä, että komissiossa on yksi keskuspiste, joka koordinoi kaikkia komission yksiköissä käsiteltäviä ulkosuhteisiin liittyviä asioita silloin, kun pääosastot käsittelevät ulkoista toimintaa, ja myös silloin, kun unionin omilla politiikoilla voi olla ulkoisia ulottuvuuksia. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että tämä tehtävä voitaisiin mahdollisesti antaa komission varapuheenjohtajalle.

28. **Toimielinten ja eri toimijoiden välisten** suhteiden osalta keskusteluissa keskityttiin YUTP:n korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtäviin. Työryhmä katsoi, että tarvitaan lisätoimenpiteitä johdonmukaisuuden varmistamiseksi niin ulkopoliitiikan päätösten kuin ulkosuhteiden alan välineiden käytön ja politiikan valmistelun välillä. Esitettiin erilaisia vaihtoehtoja:³

29. **Yhdessä vaihtoehdossa** suositeltiin käytännön toimenpiteitä korkean edustajan aseman vahvistamiseksi ja synergian lisäämiseksi korkean edustajan tehtävien ja komissiolla ulkosuhteiden alalla olevan aseman välillä, vaikka nämä tehtävät säilytettäisiin erillisinä. Tämän vaihtoehdon kannattajat korostivat sitä, että korkean edustajan toimen perustaminen on auttanut määrittelemään entistä paremmin ulkopoliitiikan, joka on aiempaa ennakoivempaa ja tehokkaampaa, ja noudattamaan sitä. Kyseiset jäsenet katsoivat, että nämä myönteiset kokemukset huomioon ottaen korkean edustajan asemaa olisi vahvistettava ja samanaikaisesti lisättävä synergiaa komission työskentelyn kanssa. Laadittiin useita käytännön ehdotuksia:

- korkealle edustajalle annetaan virallisesti aloiteoikeus (puheenjohtajavaltion, jäsenvaltioiden ja komission aloiteoikeuksien rinnalla);
- korkealle edustajalle annetaan asianmukaiset keinot tehtäviensä suorittamiseen (katso myös jäljempänä);
- korkea edustaja osallistuu kaikkiin ulkosuhteita koskeviin komission kokouksiin (jotkut ehdottivat, että hänelle annettaisiin "tarkkailijan" asema kollegiossa);
- korkea edustaja ja ulkosuhteista vastaava komission jäsen työskentelevät enemmän yhdessä, esimerkiksi valmistelevat neuvostolle toimitettavia yhteisiä aloitteita (katso myös jäljempänä) ja yhteisiä kirjelmiä Euroopan parlamentin istuntoja varten;
- lisätään niiden yksiköiden välistä yhteistyötä (etenkin politiikan analysoinnissa, yhteisten selvitysten antamisessa jne.) sekä mahdollisesti yhdistetään yksiköitä tietyillä aloilla ja perustetaan EU:n edustustoja / EU:n suurlähetystöjä.

Lisäksi ehdotettiin, että korkean edustajan tehtävät erotettaisiin neuvoston pääsihteerin tehtävistä, jotta hän voisi keskittyä YUTP:n alan tehtäviinsä. Jotkut katsoivat, että korkean edustajan tulisi toimia ulkoisen toiminnan neuvoston puheenjohtajana (ks. edellä).

³ Työryhmä haluaa huomauttaa, että puolustuksen alaan kuuluvia erityisjärjestelyjä käsitellään työryhmässä 8.

30. Hyvin monet katsoivat, että tiiviimpi yhteistyö, jos samalla säilytetään korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen erilliset tehtävät, ei riitä varmistamaan, että EU:n ulkoinen toiminta on kokonaisuudessaan johdonmukaista. He katsoivat, että johdonmukaisuuden lisäämiseksi tarvitaan rohkeampia institutionaalisia muutoksia.
31. Näin ollen esitettiin **toinen vaihtoehto**, jossa suositeltiin korkean edustajan tehtävien täydellistä sulauttamista komissioon. Tämän vaihtoehdon kannattajat katsoivat, että yhteisön menetelmä, joka oli ollut onnistunut monilla aloilla, etenkin kauppapolitiikassa, olisi otettava käyttöön mahdollisimman laajasti kaikilla ulkoisen toiminnan aloilla. Tällä tehtävien yhdistämisellä unioni saisi ulkoista toimintaa koskevan politiikan valmistelua varten (mukaan lukien YUTP) yhden keskuksen, jonka olisi komissiossa. Päätöksenteko säilyisi jäsenvaltioilla ja tapahtuisi Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa, kuten nyt tapahtuu yhteisöasioissa. Komission tehtävänä olisi politiikan valmistelu ja toteuttaminen sekä ulkoinen edustus unionin ulkoisen toiminnan kaikilla aloilla. Olisi yhtenäinen hallinto ja täydellinen parlamentaarinen valvonta. Tehtävien yhdistämisen ulkopuolelle jäisivät turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (ETPP) liittyvät asiat, joita koskisi erilainen järjestely.
32. Huomattavan monet jäsenistä pitivät tätä vaihtoehtoa parhaimpana ratkaisuna ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden ja jatkuvuuden takaamiseksi. Samalla he totesivat, että tätä ei ehkä voida toteuttaa tällä hetkellä, sillä jäsenvaltiot eivät ole päässeet sopimukseen siitä, että ulkopolitiikka kuuluisi yksinomaisen tai jaetun toimivallan alaan, kuten yhteisen kauppapolitiikan alalla on tehty. Tämän vaihtoehdon kannattajat pitävät tätä lopullisena päämääränä, mutta voivat hyväksyä toistaiseksi kolmannenkin vaihtoehdon.
33. **Kolmannessa vaihtoehdossa**, joka esiteltiin ensimmäisen ja toisen vaihtoehdon välisenä kompromissiratkaisuna, suositeltiin, että yksi henkilö hoitaisi sekä korkean edustajan että ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtäviä. Henkilön nimike voisi olla "Euroopan ulkoasiain edustaja"⁴. Valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuva neuvosto nimittäisi tämän henkilön määränemmistöllä, ja komission puheenjohtajan ja Euroopan

⁴ Myös muita tehtävänimikkeitä on esitetty, esimerkiksi "EU:n ulkoasiainministeri" ja "EU:n ulkoasiainsihteerin". Yleisesti katsottiin, että "Euroopan ulkoasiainedustaja" olisi nimikkeenä hyvä sen vuoksi, ettei se vastaa mitään kansallista nimikettä.

parlamentin olisi hyväksyttävä nimitys. "Euroopan ulkoasiainedustaja" saisi toimivaltuutensa suoraan neuvostolta ja olisi tälle vastuussa YUTP:n alan asioissa, ja samalla hän olisi täysivaltainen komission jäsen, mielellään komission varapuheenjohtaja. Yhdistämällä korkean edustajan YUTP:n alan tehtävät ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen nykyiset tehtävät "Euroopan ulkoasiainedustaja" takaisi EU:n ulkopolitiikan ja EU:n ulkoisen toiminnan alalla toteuttamien konkreettisten toimenpiteiden ja sen käyttämien välineiden johdonmukaisuuden.

34. Tämän vaihtoehdon kannattajat totesivat, että YUTP:n alan päätöksissä ja toimissa tarvitaan tiivistä yhteydenpitoa jäsenvaltioihin neuvoston välityksellä. He katsoivat näin ollen, että YUTP:n alan asioita koskevat menettelyt ja yhteisöasioita koskevat menettelyt olisi pidettävä toisistaan erillään. "Euroopan ulkoasiainedustajalla" olisi korkeana edustajana virallinen muttei yksinomainen aloiteoikeus neuvostossa. Kun hän käyttäisi aloiteoikeuttaan YUTP:n alalla, komission olisi pidättäydyttävä kilpailevan aloitteen tekemisestä. Hänen tekemänsä YUTP:n alan aloitteet ja niiden täytäntöönpanoa koskevat päätökset eivät tarvitsisi komission kollegion ennakkohyväksyntää. YUTP:n alan päätökset tehtäisiin jatkossakin neuvostossa noudattaen tätä politiikan alaa koskevia menettelyjä (katso jäljempänä). Hänellä ei olisi oikeutta äänestää neuvostossa. Yhteisön toimivaltaan tällä hetkellä kuuluvien asioiden osalta "Euroopan ulkoasiainedustaja" voisi ulkosuhteista vastaavana komission jäsenenä tehdä ehdotuksia kollegiolle ja osallistua täysimääräisesti sen päätöksiin. Kollegion päätökset tehtäisiin tavanomaisia menettelyjä noudattaen (määräenemmistöllä). "Euroopan ulkoasiainedustaja" huolehtisi EU:n ulkoisesta edustuksesta ja korvaisi nykyisen troikan.
35. "Euroopan ulkoasiainedustajan" tehtäväkentän osalta on ehdotettu seuraavia järjestelyjä. Hänellä olisi useita YUTP:n alan sijaisia/avustajia tai erityisedustajia, joilla olisi tietyt aihepiirikohtaiset vastuualueet ja jotka neuvosto nimittäisi hänen alaisikseen hänen

ehdotuksestaan. Samalla jaettaisiin tehtävät komission jäsenten kesken ulkoiseen toimintaan liittyvissä yhteisöasioissa, kuten nykyäänkin tapahtuu. Jotkut jäsenet katsoivat, että "Euroopan ulkoasiainedustajalla" tulisi olla kaksi varahenkilöä (yksi YUTP:tä varten ja toinen komission jäsenen tehtäviä varten).

36. Tämän henkilön alaisuudessa toimivien yksiköiden työn järjestämisen osalta vallitsi yleisnäkemyks, jonka mukaan päällekkäisyyksiä olisi pyrittävä välttämään mahdollisuuksien mukaan. Laaja enemmistö kannatti yhden yhteisen yksikön perustamista. Tämä yksikkö muodostuisi komission ulkosuhteiden pääosaston virkamiehistä, neuvoston sihteeristön virkamiehistä ja kansallisista diplomaattisista edustustoista tilapäisesti siirretystä henkilöstöstä. Yksikkö toimisi "Euroopan ulkoasiainedustajan" alaisuudessa, jos kyseinen toimi perustetaan. Ehdotettiin myös, että nykyiset komission edustustot muutettaisiin EU:n edustustoiksi/lähetystöiksi:
37. Tähän vaihtoehtoon epäilevästi suhtautuvat jäsenet pohtivat sen yhteensopivuutta kollegisen vastuun periaatteen kanssa. Lisäksi he katsoivat, että vastuualue oli liian laaja yhdelle henkilölle.
38. Työryhmä korosti Eurooppa-neuvoston hallitsevaa asemaa EU:n ulkopoliittikkaa koskevien yleisnäkemyksien ja yleisten suuntaviivojen määrittelyssä sekä ministerineuvoston keskeistä asemaa tämän ulkopoliittikan täytäntöönpanossa. Tältä pohjalta ehdotettiin neljättä vaihtoehtoa, jonka mukaan perustettaisiin "EU:n ulkoasiainministerin" virka. "EU:n ulkoasiainministeri" olisi suoraan vastuussa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle ja hänelle kuuluisivat korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtävät. Hän toimisi ulkoisen toiminnan neuvoston puheenjohtajana. Tämän vaihtoehtoon mukaan "EU:n ulkoasiainministerin" toiminta perustuisi operatiivisiin toimenpiteisiin, joilla varmistettaisiin Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa sovittujen politiikkojen tehokkuus ja johdonmukaisuus. Tavoitteena olisi lisätä johdonmukaisuutta neuvostossa sovittujen politiikan suuntaviivojen ja komission operatiivisten tehtävien välillä ulkoisen toiminnan alalla kunnioittaen kuitenkin kunkin toimielimen toimivaltaa.

39. Työryhmän jäsenet totesivat, että korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtävien uudistaminen voisi olla yhteydessä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tehtävän järjestämiseen. Työryhmä totesi, että tällä ehdotuksella on laajempia institutionaalisia vaikutuksia ja että asiasta on keskusteltava täysistunnossa.

40. Keskustelun päätteeksi eri kannoista huolimatta laajaa kannatusta sai "Euroopan ulkoasiainedustajan" toimen perustaminen kolmannen vaihtoehdon mukaisesti. Koska tämä kysymys on institutionaaliselta kannalta tärkeä, useat jäsenet asettivat suostumuksensa ehdoksi sen, että koko institutionaalisesta asetelmasta päästään tyydyttävään ratkaisuun.

b) Välineet ja päätöksenteko

41. Toimielinten sisäisten ja niiden välisiä suhteita koskevien rakennemuutosten lisäksi jäsenet katsoivat, että johdonmukaisuutta voitaisiin lisätä välineiden ja päätöksenteon kautta:

- Johdonmukaisuuden lisäämisen osalta työryhmä tarkasteli eri politiikan alojen välineiden käyttöä niin YUTP:n kuin ulkoisen toiminnan muidenkin näkökohtien kannalta.
- Toiminnan tehokkuuden osalta työryhmä tarkasteli päätöksentekomenettelyjä YUTP:n ja yhteisön politiikan aloilla.

42. Työryhmä pani merkille, että työryhmä 9, joka käsittelee välineiden ja päätöksentekomenettelyjen yksinkertaistamista, on suositellut, että YUTP:n alan välineet olisivat oikeudelliselta muodoltaan päätöksiä.

43. Kaikki jäsenet olivat yhtä mieltä siitä, että EU:lla on oltava dynaaminen ulkopoliitiikka, jonka avulla voidaan reagoida nopeasti kansainvälisiin tapahtumiin. Korostettiin, että unionin on pystyttävä reagoimaan tapahtumiin "reaaliajassa". Jäsenet katsoivat, että jäsenvaltioiden poliittinen tahto ja niiden näkemysten yhdensuuntaisuus vaikuttavat ratkaisevasti unionin kykyyn toimia jossain ulkopoliittisessa asiassa.

44. Työryhmä toi esiin sen, että äänestysmenettelyt ja etenkin määräenemmistöäänestys otettiin käyttöön niillä politiikan aloilla, jotka perustuvat lainsäädäntöön ja lakien yhdenmukaistamiseen. YUTP ei ole lainsäädännön kautta kehittyvä ala, joten määräenemmistöpäätökset eivät ole tällä alalla soveliaimpia. Työryhmä kuitenkin myönsi, että määräenemmistöäänestys voi toimia neuvostossa kantoja lähentävänä välineenä, johon voidaan turvautua viimeisenä keinona umpikujatilanteessa. Tässä yhteydessä korostettiin, että neuvosto turvautuu hyvin harvoin äänestykseen edes yhteisöasioissa. Lisäksi työryhmä vahvisti, että nykyisessä perussopimuksessa määrätään jo määräenemmistöäänestyksen käytöstä YUTP:n alalla päätettäessä yhteisistä strategioista ja yhteisten toimintojen ja yhteisten kantojen täytäntöönpanosta, vaikka näitä mahdollisuuksia ei ole käytännössä käytetty yhteisten strategioiden yhteydessä.
45. Monet jäsenistä lisäsivät, että nykyinen yksimielisyysvaatimus rajoittaa unionin toimintakykyä, mikä johtaa vähiten kunnianhimoisen kannan mukaan määräytyvään politiikkaan. Heidän mukaansa YUTP on vaarassa tulla entistä tehottomammaksi laajentuneessa unionissa, jos yksimielisyysvaatimus pidetään voimassa. Tämän ongelman ratkaisemiseksi huomattavan monet kannattivat määräenemmistöäänestyksen käytön laajentamista YUTP:n alalla. Jotkut kannattivat määräenemmistöäänestyksen käyttöönottoa yleissääntönä (lukuun ottamatta sotilasasioita ja puolustusta koskevia päätöksiä) ja katsoivat, että pelkkä määräenemmistöäänestykseen turvautumisen mahdollisuus saa neuvoston yrittämään yhteisymmärrykseen pääsemistä. Jotkut jäsenet katsoivat kuitenkin, että ulkopoliittiset kysymykset eivät sovellu ratkaistaviksi äänestämällä, koska yksittäiselle maalle olisi hankalaa joutua vähemmistöön äänestettäessä kysymyksestä, jossa nimenomaan sen kansalliset edut ovat kyseessä. Eräät huomauttivat, että määräenemmistöäänestyksen käyttö YUTP:ssa lisäisi kolmansien maiden tietoisuutta EU:n sisäisistä erimielisyyksistä, mikä heikentäisi YUTP:n tehokkuutta. Jotkut ehdottivat, että ensimmäinen ongelma poistettaisiin asettamalla käyttöön ns. hätäjarru, jonka avulla jäsenvaltio voisi poikkeustapauksissa vedota olennaisiin kansallisiin etuihin äänestyksen estämiseksi ja saattaa asian Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Eräät jäsenet ehdottivat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 23 artiklan 2 kohdassa olevan kaltaista suojalauseketta. Toisten mielestä tämä haittaisi nopeaa päätöksentekoa YUTP:n alalla.

46. Näkemyseroista huolimatta työryhmä kannatti yleisesti määräenemmistöäänestystä koskevien nykyisten määräysten tehokkaampaa soveltamista. Vaikka määräenemmistöäänestyksen laajemmasta käytöstä ei vielä olekaan yhteisymmärrystä, työryhmä pääsi sopimukseen siitä, että tulevassa perussopimuksessa tulisi olla määräys, jonka nojalla Eurooppa-neuvosto voi sopia (yksimielisesti) määräenemmistöäänestyksen ulottamisesta YUTP:n alalle. Tämä edistäisi joustavuutta ja aiempaa vahvemman YUTP:n kehittämistä.
47. Johdonmukaisuuden ja tehokkuuden osalta todettiin, että Amsterdamin sopimuksella käyttöön otettua, yhteisön politiikan, YOS:n ja YUTP:n alat kattamaan tarkoitettua yhteisten strategioiden välinettä ei ole kovin usein käytetty käytännössä ja että tapa, jolla yhteiset strategiat on laadittu, ei ole johtanut toivottuihin vaikutuksiin. Useat jäsenet olivat pettyneitä siihen, että yhteisten strategioiden luomisen myötä annettu mahdollisuus käyttää enemmän määräenemmistöäänestystä on jäänyt hyödyntämättä käytännössä. On kuitenkin korostettu, että tällainen väline – nimitettiinpä sitä yhteiseksi strategiaksi tai jollakin muulla nimellä – on konkreettinen ja käyttökelpoinen väline, jolla varmistetaan yhtenäistetty lähestymistapa EU:n ulkoisessa toiminnassa ja se, että yhteisen strategian määrittämisen jälkeen kaikkia toiminnan välineitä, liittyivätpä ne kauppaan, kehitykseen tai maahanmuuttoasioihin, käytetään kyseisen strategian kanssa johdonmukaisella tavalla. Eräiden mielestä tehokkuus lisääntyisi, jos Eurooppa-neuvoston sijasta neuvosto hyväksyisi tällaiset strategiat. Työryhmä 7 totesi työryhmä 9:n suosittaneen, että yhteisistä strategioista, kuten muistakin YUTP:n välineistä, tulisi tulevassa perussopimuksessa oikeudelliselta muodoltaan päätöksiä.
48. Työryhmä keskusteli myös korkean edustajan Javier Solanan ja komission jäsenen Chris Pattenin esiin tuomasta mahdollisuudesta ottaa käyttöön uudentyyppinen aloite EU:n ulkoisen toiminnan alalla. Kyse on yhteisestä aloitteesta, jonka lähtökohtana olisi yhdistää ulkopoliittiset näkökohdat ja ulkoisen toiminnan välineet ja jonka "Euroopan ulkoasioiden edustaja" (tai korkea edustaja) ja komissio esittäisivät. Korostettiin, että tätä uudentyyppistä aloitetta voitaisiin käyttää riippumatta institutionaalisista ratkaisuista. Nämä yhteiset ehdotukset voisivat koskea EU:n suhteita yksittäiseen maahan tai alueeseen tai olla aihepiirikohtaisia. Yhteinen ehdotus esitettäisiin neuvoston hyväksyttäväksi, ja sen panisivat täytäntöön eri instituutiot/toimijat omien toimivaltuuksiensa mukaan.

49. Useat jäsenet voisivat kannattaa sitä, että neuvosto käyttäisi määräenemmistöäänestystä tämäntyyppisten yhteisten aloitteiden yhteydessä. Oltiin samaa mieltä siitä, että tällaiset yhteiset aloitteet vastaisivat EU:n yhteistä etua ja saisivat yksittäisten jäsenvaltioiden suurimman mahdollisen tuen. Yksi jäsen toi esiin, että määräenemmistöäänestyksen käytön ulottaminen tämäntyyppisiin ehdotuksiin voitaisiin hyväksyä vain, jos yhteiset aloitteet esittäisi korkea edustaja, jonka tehtäviä ei yhdistettäisi ulkosuhteiden komission jäsenen tehtäviin, ja toisaalta komissio.
50. Myös muita ratkaisumalleja yleisen yksimielisyyssäännön kielteisten vaikutusten vähentämiseksi esitettiin. Niihin kuului "rakentava äänestämistä pidättäminen", joka sopisi yhteen poliittisen yhteisvastuullisuuden lisäämisen kanssa. Jäsenvaltioiden ei tulisi vastustaa EU:n toimintaa, ellei kyse olisi niiden olennaisista kansallisista eduista. Huomautettiin, että rakentavaan äänestämistä pidättämiseen turvautuminen ei saisi poistaa jäsenvaltion velvollisuutta pidättäytyä toimista, jotka vahingoittavat EU:n etuja tai saattavat heikentää sen tehokkuutta maailmanlaajuisesti. Tuotiin esiin, että rakentava äänestämistä pidättäminen olisi nähtävä keinona saada aikaan konsensus ja lisätä keskinäistä luottamusta.
51. Jotkut jäsenistä katsoivat, että YUTP:tä voisi tehostaa erityyppinen operatiivinen yhteistyö rajoitetun jäsenvaltiojoukon kesken ("coalition of the willing") tiettyjen operatiivisten toimien toteuttamiseksi osana neuvoston päätösten täytäntöönpanoa.
52. Kauppapolitiikan tehokkuuden osalta työryhmä pani merkille komission jäsenen Lamyn huomautuksen, jonka mukaan kauppapolitiikassakaan ei kaikilla kaupan aloilla tehdä päätöksiä määräenemmistöäänestyksellä, vaikka se kuuluukin EY:n/EU:n yksinomaiseen toimivaltaan ja jossain määrin jaetun toimivallan piiriin. Tämän erikoispiirteen katsottiin heikentävän unionin tehokkuutta monenvälisissä ja kahdenvälisissä kauppaneuvotteluissa. Määräenemmistöäänestyksen käyttö kaikilla kauppapolitiikan aloilla, myös palvelujen ja henkisen omaisuuden aloilla, sai runsaasti kannatusta työryhmässä, huolimatta nykyisistä sisäisen politiikan aloilla toteuttavan yhdenmukaistamisen rajoituksista. Jotkut halusivat säilyttää määräykset, jotka liittyvät näihin kauppapoliittisiin näkökohtiin sekä nykyiseen toimivallan jakoon, sellaisina kuin ne ovat Nizzan sopimuksessa.

53. Työryhmä keskusteli tarpeesta selventää nopeasti EY:n/EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tarkoitusta ja tehtävää suhteessa sekä jäsenvaltioiden kehitysyhteistyöpolitiikkaan että muihin ulkoisiin politiikkoihin. Jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävään toimivaltaan kuuluvan kehitysyhteistyöpolitiikan tehokkuuden ja johdonmukaisuuden parantamiseksi korostettiin, että EY:n/EU:n kehitysohjelmien tavoitteita on selvennettävä edelleen ja EY:n/EU:n toiminnan tuoma lisäarvo köyhyyden vähentämisessä on varmistettava. EY:n/EU:n kehitysohjelmien hallinnollisia ja oikeudellisia välineitä olisi yksinkertaistettava ja tehostettava siten, että vähennetään alueellisten ja alakohtaisten säännösten määrää. Työryhmä piti erityisen tärkeänä, että köyhyyden vähentäminen vahvistetaan EU:n kehitysyhteistyön keskeiseksi tavoitteeksi ja että työssä keskitytään alhaisen tulotason maihin. Jotkut jäsenet korostivat ihmisoikeuksien edistämisen ja niiden kunnioittamisen tärkeyttä. EY:n/EU:n ohjelmat olisi siksi kohdennettava uudestaan, jotta ne vastaisivat näitä tavoitteita, minkä jälkeen päätökset varojen myöntämisestä olisi tehtävä kehitystä edistäviin objektiivisiin perusteisiin nojaavaa pitkän aikavälin strategista lähestymistapaa noudattaen.
54. Eräiden mielestä EU-tason päätöksentekoa olisi laajennettava kansallisen avun käyttöön. EY/EU antaa merkittävän osan maailmanlaajuisesta kehitysavusta (10 % kokonaismäärästä), mutta jäsenvaltioiden kansallisista talousarvioista maksettu osuus on vielä suurempi (45 %); yhteenlaskettu osuus maailmanlaajuisesta julkisesta kehitysavusta on siis 55 %. Nykyiset järjestelyt ja toimivallan jako ovat johtaneet usein tilanteeseen, jossa EU on ollut kuudestaista avunantaja jäsenvaltioidensa apuohjelmien lisäksi. Tämä on lisännyt tiiviin yhteistyön ja täydentävien toimien tarvetta, jotta (EU:n talousarviosta ja kansallisista talousarvioista rahoitettavaa) EU:n kokonaisapua tehostettaisiin ja vähennettäisiin päällekkäisten toimien vaaraa. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä saamaan aikaan yhteinen kanta tai näkemys kansainvälisillä foorumeilla, joilla käsitellään kansainvälistä kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Jäsenvaltioiden olisi jatkettava työtään kansainvälisissä kehitysjärjestöissä jäsenyytensä edellyttämällä tavalla mutta niiden olisi kunnioitettava EU:n hyväksymiä yhteisiä poliittisia kantoja.
55. Työryhmä totesi, että kehitysyhteistyöpolitiikalla on omat tavoitteensa, jotka on otettu huomioon ehdotetuissa EU:n ulkoisen toiminnan periaatteissa ja tavoitteissa, ja korosti

samalla, että kehitysyhteistyön ja EU:n muiden ulkoisen toiminnan näkökohtien olisi oltava keskenään johdonmukaisia, sillä kehitysyhteistyötä voidaan pitää osana kolmansia maita koskevaa unionin kokonaisstrategiaa. Samoin on tärkeää varmistaa, että EU:n sisäiset ja ulkoiset politiikat tukevat toisiaan ja ovat keskenään johdonmukaisia. Työryhmä pani merkille komission jäsenen Nielsonin huomautuksen, jonka mukaan EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tehostaminen edellyttää, että EU-tasolla toteutettu politiikka sitoo jäsenvaltioita enemmän kansallisen tason toimissa.

56. Laajaa kannatusta sai ajatus Euroopan kehitysrahaston liittamisestä yhteisön talousarvioon, jolloin sitä koskisivat samat menettelyt kuin yhteisön taloudellisen avun muita aloja. Tämän yhteydessä on tehostettava EU:n kehitysyhteistyöohjelmia ja painotettava niissä köyhyyden vähentämistä. Tuotiin esiin myös se, että tämä liittäminen olisi toteutettava niin, ettei se johda AKT-maihin suuntautuvan avun määrän vähentämiseen.
57. Työryhmä pani merkille myös humanitaarisen avun erityisluonteen, joka edellyttää riippumattomuuden ja puolueettomuuden periaatteiden soveltamista, ei ainoastaan kansainvälisten velvoitteiden takia vaan myös sen varmistamiseksi, että apu toimitetaan perille tehokkaasti ja toimittajien henkeä vaarantamatta.

c) Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rahoitus

58. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että tehokkuus YUTP:n alalla liittyy läheisesti asianmukaisten varojen saatavuuteen sekä määriä että rahoitusmenettelyjä ajatellen. Nykyinen talousarvion YUTP:tä koskeva osa on osoittautunut riittämättömäksi EU:n ulkopolitiikan tukemiseksi tarpeellisina pidettyjen toimien täytäntöönpanossa, ja nykyiset menettelyt ovat liian raskaat toimien nopean rahoituksen mahdollistamiseksi. Unionin nopea ja asianmukainen toiminta edellyttää riittävää talousarvion joustoa niin määrien kuin menettelyjenkin osalta. Työryhmässä kannatettiin voimakkaasti nykyisen järjestelmän yksinkertaistamista ja parantamista, jolloin se mukautettaisiin paremmin EU:n tarpeita vastaavaksi. Erityisedustajien

toiminnan rahoitus mainittiin erityisesti ja korostettiin, että heillä olisi oltava käytettävissään riittävä rahoitus yhteisön talousarviosta mahdollisesti nopeutettuja menettelyjä noudattaen. Ehdotettiin myös, että kohdentamattomien menojen osuutta lisättäisiin (5–10 %) tärkeimmissä avustusohjelmissa, jotta unioni voisi reagoida nopeammin odottamattomiin kriiseihin tai uusiin poliittisiin painopisteisiin.

59. Työryhmä katsoi, että korkeana edustajana toimivalla henkilöllä pitäisi olla enemmän sananvaltaa talousarvion YUTP:tä koskevan osan käyttöön ja mahdollisuus tehdä aloitteita. Jotkut ehdottivat, että hänellä olisi oltava jonkinasteinen itsenäisyys rahoittaa EU:n talousarviosta tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellisia toimia. Eräät jäsenet ehdottivat, että korkealle edustajalle annettaisiin itsenäisyyttä päättää YUTP:n talousarviosta rajoitetulta ja erikseen määritetyltä osin. Työryhmä huomautti erityisesti, että on tarpeen perustaa yhteisön talousarvioon tehokas järjestelmä, jonka avulla korkeana edustajana toimiva henkilö voisi rahoittaa kiireellisesti siviilikriisinhallintaoperaatioiden valmistavia vaiheita. Kyseisten varojen käytössä olisi noudatettava neuvoston antamia selviä suuntaviivoja ja sille olisi oltava poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean lupa, ja siinä olisi noudatettava budjettivallan käyttäjä asettamia budjetin enimmäismääriä.⁵ Työryhmä pani merkille nykyiset menettelyt humanitaarisen avun alalla, jossa osa päätösvaltaa on siirretty Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimiston johtajalle / komission jäsenelle. Työryhmä pani merkille myös komission antamat tiedot nopean toiminnan järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa nopea reagointi kriisinhallinnassa. Työryhmä oli lisäksi yhtä mieltä siitä, että varainhoitoa koskevan toiminnan olisi säilyttävä komission yksiköissä ja että tarpeettomia päällekkäisyyksiä olisi vältettävä. Lisäksi talousarviota koskevan valvonnan ja vastuuvapauden periaatteita olisi edelleen noudatettava.

d) Euroopan parlamentin tehtävä

60. Työryhmä totesi Euroopan parlamentin tehtävästä YUTP:n alalla, että SEU:n 21 artiklan nykyiset määräykset edellyttävät parlamentin kuulemista keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista sekä tietojen antamista sille YUTP:n kehityksestä. Työryhmä suostui siihen, että tätä artiklaa täydennetään siten, että korkeana edustajana toimiva henkilö on virallisesti mukana näissä tehtävissä. Lisäksi työryhmä päätti, että EP:n ja kansallisten parlamenttien säännöllinen näkemystenvaihto YUTP-asioissa olisi varmistettava.

⁵ Olisi myös yksilöitävä keinot rahoittaa kriisinhallintaoperaatioita, joilla on puolustusulottuvuus.

61. Useat jäsenet katsoivat, että Euroopan parlamentin olisi oltava enemmän mukana kauppapolitiikassa, ja viittasivat tältä osin työryhmän 3 raporttiin.

VI Kansainväliset sopimukset

62. Työryhmä totesi, että oikeushenkilöystyöryhmä 3:n työ on tärkeää ja liittyy ulkoista edustusta koskevaan kysymykseen. Se muistutti valmistelukunnan kannattavan suositusta tehdä Euroopan unionista nimenomaisesti ainoa oikeushenkilö. Lisäksi pantiin merkille, että mahdollisessa perustamissopimuksen uudelleen järjestetyssä osassa, joka koskee EU:n ulkoista toimintaa (ks. edellä kohta 14) olisi hyödyllistä olla kansainvälisten sopimusten neuvottelemista ja tekemistä koskevia määräyksiä tai mieluiten yksi ainoa määräys, jossa todettaisiin, kuka toimii unionin puolesta näissä asioissa. Kuten työryhmä 3 suositaa, määräyksessä (määräyksissä) voitaisiin mainita, että neuvosto antaa luvan neuvottelujen aloittamiseen, laatii neuvotteluohjeet ja tekee sopimukset. Tästä ei välttämättä aiheutuisi muutoksia sopimuksen alan mukaisiin erityisiin menettelyjärjestelyihin. Eräät jäsenet puolsivat sitä, että Euroopan parlamentti antaisi suostumuksensa kaikkiin kansainvälisiin sopimuksiin, mukaan lukien kansainvälistä kauppapolitiikkaa koskevat sopimukset (esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 3 kohdassa olevan poikkeuksen poistaminen).
63. Neuvottelujen käymiseen sovellettaisiin nykyistä EY:n perustamissopimuksen 300 artiklaa, jos neuvoteltava sopimus kuuluisi yksinomaan johonkin yhteisön nykyisen toimivallan alaan; SEU:n 24 tai 38 artiklaa sovellettaisiin, jos sopimus kuuluisi yksinomaan nykyisen V tai VI osaston aloihin. Jos sopimus kuuluisi sekä yhteisön nykyiseen toimivallan alaan että nykyisten SEU:n V ja/tai VI osaston aloihin (jota nyt kutsutaan monipilarisuudeksi), työryhmän mielestä voitaisiin turvautua joko kahden erillisen sopimuksen tai yhden ainoan sopimuksen tekemiseen, ja se suositteli, että tavoitteena olisi oltava yhden ainoan sopimuksen tekeminen silloin kun se on mahdollista. Jälkimmäisessä tapauksessa neuvosto päättäisi menettelystä sopimuksen neuvottelemiseksi ja tekemiseksi sopimuksen pääaiheen ja oikeusperustan mukaan. Tällöin neuvosto ilmoittaisi, kuka kävisi neuvotteluja unionin puolesta: korkeana edustajana toimiva henkilö ja komissio yhdessä vai komissio tai korkea edustaja yksin komitean valvonnassa.

VII Yksiköt ja ulkoinen edustus

64. Työryhmä hyväksyi yksiköiden organisatorisista näkökohdista useita suosituksia, jotka eivät riipu toimielimiin liittyvistä ratkaisuksista. Se katsoi, että yksiköiden päällekkäisyyttä olisi vältettävä. Työryhmä piti olennaisena, että korkean edustajan tehtävää hoitavalla henkilöllä on käytettävissään riittävästi henkilökuntaa Brysselissä, ja piti erityisen tärkeänä vahvistaa hänen henkilökuntaansa komennetuilla diplomaateilla ja komission ja neuvoston sihteeristön virkamiehillä. Kansallisten diplomaattien tilapäisten komennusten avulla lisättäisiin yhteisvaikutusta jäsenvaltioiden toiminnan kanssa ja vahvistettaisiin edelleen poliittista analyysikykyä. Jotkut ehdottivat, että poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean asemaa korkean edustajan poliittisena neuvonantajana vahvistettaisiin.
65. Työryhmän mielestä EU:n ulkoisen edustuksen nykyiset järjestelyt kansainvälisillä foorumeilla ovat sekavat, ja katsoi, että yhteinen edustus parantaisi EU:n kykyä toimia tehokkaasti ja vakuuttavasti maailmanlaajuisesti. Joidenkin mielestä edustuksen moninaisuus on kuitenkin välttämätöntä, ottaen huomioon toiminnan eri alat ja erot unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jaossa. Työryhmä katsoi, että jäsenvaltioiden olisi koordinoitava enemmän kantojaan kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa, jotta saataisiin hyväksyttyä EU:n kantoja ja strategia niiden tukemiseksi. Työryhmä katsoi lisäksi, että jos unionilla oli yhteinen kanta, sillä olisi tarvittaessa oltava yksi edustaja sitä edustamassa. Se ehdotti myös, että EU:n koordinoitua YK:n turvallisuusneuvostossa voitaisiin parantaa.
66. Ryhmä katsoi, että kysymys EU:n edustuksesta kansainvälisissä järjestöissä oli sekä monimutkainen että arkaluontoinen. Jäsenet pitivät hyvänä komission edustuksen selkeyttä ja tehokkuutta kauppapolitiikassa. Useat jäsenet katsoivat, että edustuksen kansainvälisillä foorumeilla muilla politiikan aloilla, joilla jäsenvaltioiden sopimuksen mukaan toimivaltaa käytetään ylikansallisella tasolla, pitäisi olla sopusoinnussa sisäisten järjestelyjen kanssa.

Vaikka useat jäsenet kannattivat EU:n täysjäsenyyttä kansainvälisissä järjestöissä, jotkut jäsenet näkivät sen ongelmallisena, sillä ne katsoivat sen olevan ristiriidassa jäsenvaltioiden oikeuksien kanssa unionin vaikutusvaltaa kuitenkin merkittävästi lisäämättä. Työryhmä totesi, että unionin toimivalta-aloilla toimivien kansainvälisten järjestöjen perussääntöjä olisi muutettava ennen kuin unionista voi tulla jäsen. Työryhmä päätti, että unionin olisi pyrittävä saamaan tarvittaessa aikaan muutoksia kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin, jotta se voisi tulla jäseneksi. Unionin edustus ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden toimivaltaan kansainvälisen oikeuden subjekteina eikä niiden asemaan kansainvälisissä järjestöissä. Euroalueeseen kuuluvat työryhmän jäsenet ilmaisivat muiden tukemana, että euroryhmällä olisi oltava yksi edustus kansainvälisissä rahoituslaitoksissa. Jotkut jäsenet korostivat, että näiden laitosten päätökset edellyttäisivät toimia jäsenvaltioilta, joten työryhmä ehdotti, että olisi pyrittävä löytämään ratkaisu tämän edustuksen ja jäsenvaltioiden velvollisuuksien kytkemiseksi yhteen. Komissiota kehoitettiin tarkastelemaan asiaa ja tekemään ehdotuksia.

67. Ulkoista edustusta kahdenvälisissä suhteissa koskevia nykyisiä järjestelyjä voitaisiin parantaa selkeyden ja jatkuvuuden lisäämiseksi. Tilanne on erityisen epätydyttävä poliittisen vuoropuhelun kokousten osalta, joissa liian monet puhuvat EU:n puolesta (puheenjohtajavaltio, korkea edustaja, troikka, komissio, jäsenvaltiot). Huomautettiin, että diplomatiassa luottamus ja henkilökohtaiset suhteet merkitsevät paljon. Työryhmä katsoi tässä yhteydessä, että korkeana edustajana toimivan henkilön olisi edustettava unionia, mikä lisäisi unionin toiminnan näkyvyyttä, selkeyttä ja jatkuvuutta maailmanlaajuisesti.
68. Eräät katsoivat, että korkeimmalla poliittisella tasolla edustamisen (valtion- ja hallitusten päämiehet) olisi kuuluttava Eurooppa-neuvoston pysyväälle puheenjohtajalle. Jäsenten enemmistö vastusti ehdotusta Eurooppa-neuvoston pysyvästä puheenjohtajasta. Työryhmän mielestä tällä ehdotuksella on laajempia institutionaalisia vaikutuksia ja siitä pitäisi siksi keskustella täysistunnossa.

69. Kolmansissa maissa toimivan edustuksen osalta työryhmä kannatti, että perustettaisiin EU:n diplomaattikorkeakoulu, joka tarjoaisi koulutusta nuorille sekä uransa puolivälissä oleville virkamiehille, ja EU:n diplomatiayksikkö jäsenvaltioiden vastaavien elinten rinnalle. Se kannatti myös tiiviimmän yhteistyön kehittämistä unionin ja jäsenvaltioiden ulkoisten yksikköjen välille. Työryhmä ehdotti, että nykyiset komission edustustot olisi muutettava EU:n edustustoiksi ja joidenkin mielestä EU:n suurlähetystöiksi, jotka toimisivat korkean edustajan tehtävää hoitavan henkilön alaisuudessa YUTP:hen liittyvissä asioissa ja muiden ulkoisen toiminnan näkökohtien osalta komission alaisuudessa. Ne muodostuisivat komission ja neuvoston sihteeristön virkamiehistä ja lähetetyistä kansallisista diplomaateista. Nämä EU:n edustustot/suurlähetystöt voisivat palvella myös jäsenvaltioita, joilla ei ole edustusta jossakin maassa. Huomautettiin myös, että jäsenvaltioiden diplomaattisten edustustojen olisi tehtävä yhteistyötä EU:n edustustojen kanssa ja että niitä olisi myös kannustettava tarjoamaan tukea ja tietoja korkean edustajan tehtäviä hoitavalle henkilölle.
-

VALMISTELUASIAKIRJAT – TYÖRYHMÄ 7 – ULKOINEN TOIMINTA

Pvm	WD	LAATIJA	OTSIKKO
23.09.	1	<i>Göran Lennmarker</i>	Proposal to the European Convention on EU trade policy
24.09.	2	<i>Elmar Brok</i>	Letter from Mr Brok to Mr Dehaene
02.10.	3	<i>Alain Lamassoure</i>	Déclaration des principes des relations extérieures de l'Union
04.10.	4	<i>Louis Michel</i>	Intervention
08.10.	5	<i>Alain Lamassoure</i>	Politique Étrangère : Quel Rôle Pour L'Union Européenne ?
15.10.	6	<i>Sihteeristö</i>	Les capacités des institutions de l'Union européenne en matière d'action extérieure
15.10.	7	<i>Sihteeristö</i>	Principals and objectives of EU external action
15.10.	8	<i>Javier Solana</i>	Address
15.10.	9	<i>Poul Nielson</i>	Address
15.10.	10	<i>Pascal Lamy</i>	Intervention
28.10.	11	<i>Adrian Severin</i>	Promoting the community method in the External actions of the EU
28.10.	12	<i>Michael Attalides</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	13	<i>Michel Barnier</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	14	<i>Sihteeristö</i>	Une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures
29.10.	15	<i>Sihteeristö</i>	Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l'action extérieure de l'Union européenne
4.11.	16	<i>Bobby Mc Donagh</i>	Improving the efficiency and effectiveness of the CFSP
5.11.	17	<i>Gunter Pleuger</i>	Double hat
7.11.	18	<i>Danuta Hübner</i>	External representation of the EU
8.11.	19	<i>Teija Tiilikainen</i>	Towards a more effective EU in international relations
8.11.	20	<i>Louis Michel</i>	Les Relations extérieures de l'union européenne
8.11.	22	<i>Bobby McDonagh</i>	Comments on Legal Personality
8.11.	23	<i>Göran Lennmarker</i>	EU external action
11.11.	24	<i>Komission asiakirja, esitti Michel Barnier</i>	CFSP financing: CFSP budget execution during the last 3 years and Flexibility in financing CFSP
11.11.	25	<i>Bobby McDonagh</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
11.11.	26	<i>Elmar Brok</i>	The External Representation of the European Union
12.11.	27	<i>Peter Hain</i>	Reform of EC Development Policy
15.11.	29	<i>Christopher Patten</i>	Intervention at joint meeting with WG VIII 14/11/2002
21.11.	48	<i>Poul Nielson</i>	Note on Humanitarian Assistance
21.11.	49	<i>Pierre Lequiller</i>	Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?
21.11.	50	<i>Gijs de Vries</i>	Improving joint actions in CFSP
25.11.	53	<i>Hans Martin Bury</i>	Some Questions and Answers regarding the 'Double Hat' of High-Representative and Commissioner for External Relations
03.12.	55	<i>Iñigo Méndez de Vigo</i>	Towards the establishment of a common European diplomacy
03.12.	56	<i>Peter Hain</i>	Recommendations on development cooperation