

EUH:n tarkastelu

EUH:n tarkastelu



EUH:n tarkastelu

Alkusanat

”Korkean edustajan hoitaessa tehtäviään häntä avustaa Euroopan ulkosuhdehallinto.”

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 27 artiklan 3 kohta

Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) perustamisen mahdollistaneessa poliittisessa päätöksentekoprosessissa minua pyydettiin tarkastelemaan ulkosuhdehallinnon toimintaa ja antamaan siitä selvitys kesällä 2013.

Tuolloin kyseinen ajankohta tuntui olevan kaukana. Olimme vasta aloittamassa tehtäviämme ja jouduimme perusteellisesti pohtimaan, mitä voitaisiin tehdä.

Vaikka perustuslaista ja sittemmin Lissabonin sopimuksesta oli neuvoteltu jo pitkään, EUH:n toteuttaminen ei ollut edennyt vielä lainkaan. Osasyynä tähän oli prosessiin liittyvä oikeudellinen ja poliittinen epävarmuus.

Alkuajoista ja ulkosuhdehallinnon perustamisvaiheeseen liittyvistä poikkeuksellisista tapahtumista voitaisiin kirjoittaa paljonkin – siitä, kuinka muutamista Lissabonin sopimuksen sanoista muovautui globaalista ulkopolitiikasta vastaava 139 edustuston ja 3 400 työntekijän yksikkö. Olen verrannut sitä yritykseen lentää lentokonetta, kun sen siipiä ollaan vasta kiinnittämässä. Se tarjosi runsaasti institutionaalisia haasteita, toisinaan jopa kamppailuja. Erilaiset näkemykset siitä, miten ulkosuhdehallinnon pitäisi toimia ja mikä vaikutus sillä olisi nykyisiin toimielimiin, johtivat vaikeisiin päätöksiin ja toisinaan myös menetettyihin mahdollisuuksiin.

Tämän vasta perustetun yksikön palvelukseen tulleille ihmisille se merkitsi valtavia haasteita. Kentällä toimivien edustustojen oli tehtävä hetkessä perinpohjaisia muutoksia ja otettava vastaan uusia tehtäviä ilman lisäresursseja ja yhdenmukaisia ohjeita tai neuvoja. Brysselissä olevalle henkilöstölle tämä merkitsi jonkin aikaa syvää epävarmuutta sen asemasta uudessa organisaatiossa ja siitä, miten omaksua sen uudet toimintatavat. Jäsenvaltioiden diplomaateille haasteita asetti uusien tehtävien vastaanottaminen ja uusiin odotuksiin vastaaminen.

Sanalla sanoen tehtävä oli vaativa.

Raskaasta alkutaipaleesta huolimatta odotukset olivat korkealla eikä maailmalla ollut aikaa odotella ulkosuhdehallinnon valmistumista. Euroopan toimia tarvittiin unionin naapurialueella ja laajemmalla. Samaan aikaan yleinen taloudellinen tilanne vaikeutti investoimista ulkosuhdehallintoon.

Tässä tarkastelussa tuodaan esiin joitakin saamiemme kokemuksia. Olemme yrittäneet käyttää niukat voimavarat parhaalla mahdollisella tavalla ja vastata odotuksiin siitä, että EU:n olisi tuettava demokratiakehitystä ja vaurastumista niinkin erilaisissa maissa kuin Libya, Somalia, Irak, Afganistan, Mali ja Myanmar/Burma.

Noudatamme vakaumustamme, jonka mukaan Euroopalla on nykymaailmassa erityinen rooli. Oma lähihistoriamme muistuttaa meitä selkkausten ja hirmuhallitusten kauhuista mutta osoittaa myös, miten menestyviä ja avoimia yhteiskuntia voidaan kehittää, kun nuo kauheudet on voitettu. Kohdatessani oikeudenmukaisuuden ja demokratian puolesta kamppailevia ihmisiä olen todennut, että heillä on yksi tavoite ylitse muiden: ”Haluaamme samat vapaudet kuin teillä. Auttakaa meitä saavuttamaan ne”. Emme saa

aliarvioida sitä luottamusta, jota ihmiset kaikkialla maailmassa meille osoittavat. Se on ratkaiseva etu. Se ei kuitenkaan ole ainoa syy tehdä yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Joudumme hyväksymään sen karun totuuden, että tuhansien kilometrien päässä rajoiltamme tapahtuvat selkkaukset voivat vahingoittaa etujamme, kun taas rauhan, vaurauden ja demokratian levittäminen maailmassa palvelee Euroopan etuja.

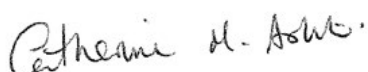
Olen ylpeä tähänastisista saavutuksistamme. Jäsenvaltioiden edustajista muodostuvan neuvoston sekä Euroopan komission ja Euroopan parlamentin tuella EUH:sta on kehittynyt ulkopoliitikasta vastaava nykyaikainen ja toimiva yksikkö, jolla on tarvittavat välineet puolustaa EU:n etuja ja arvoja sen kansainvälisissä suhteissa. Vaikka tehtävää on vielä paljon, ovat kokonaisvaltaisen lähestymistavan hyödyt nähtävissä Balkanilla, Lähi-idässä, Pohjois-Afrikassa ja Afrikan kriiseissä sekä Myanmarin/Burman ja monien muiden alueiden siirtymäkauden tukemisessa.

Euroopan asema maailmassa on yksi tämän vuosisadan suurimmista haasteista. EUH on vain yksi osa Euroopan vastausta tähän maailmanlaajuiseen haasteeseen. Haluamme osallistua jäsenvaltioiden tekemään tärkeään työhön mutta emme korvata sitä. EUH haluaa tuoda lisäarvoa olemalla enemmän kuin ulkoministeriö – sen tehtäväkenttään kuuluu myös kehitysyhteistyö- ja puolustusministeriöiden tehtäviä. EUH voi vauhdittaa jäsenvaltioiden ulkopoliitikkojen yhdistämistä ja vahvistaa EU:n asemaa maailmassa.

Tässä asiakirjassa tarkastellaan toimivia ja toimimattomia ratkaisuja. Siinä myös määritellään lyhyen ja keskipitkän aikavälin kysymyksiä ja annetaan suosituksia neuvostolle, komissiolle ja parlamentille. Vaikka käsiteltyjen asioiden luettelo ei ole tyhjentävä eikä varsinkaan lopullinen totuus hyvistä ideoista, kaikki ehdotukset ovat mielestäni tärkeitä ja tarpeellisia.

Monet ihmiset ovat esittäneet ajatuksiaan ja näkemyksiään: maailmalla sijaitsevat edustustot, Brysselissä oleva henkilöstö, komissio, neuvosto, jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, ajatushautomot, kansalaisjärjestöt ja yksityishenkilöt. Kiitän teitä kaikkia. Kaikkia näkemyksiä ei ole otettu mukaan tähän tarkasteluun, vaan siihen on koottu ne asiat, joihin olisi mielestäni nyt panostettava. Erityisesti EUH:n pätevä henkilöstö ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) laadukkaat operaatiot ovat vaikuttaneet ratkaisevasti viime kuukausina yhdessä saavuttamaamme edistykseen. Olen kiitollinen niille kaikille niiden tuesta ja ammattimaisesta toiminnasta tänä vaikeana aikana, ja aivan erityisesti niille, jotka työskentelevät vaativissa ja vaarallisissa olosuhteissa kaukana kotoa.

Tulevina kuukausina on aikaa harkita niitä muutoksia, jotka ovat mielestäni välttämättömiä. Varmistamalla tämän tarkastelun avulla ulkosuhdehallinnolle mahdollisimman vankan perustan luomme sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle ja komission varapuheenjohtajalle että ulkosuhdehallinnolle paremmat valmiudet tehostaa toimintaansa tulevaisuudessa.



Catherine Ashton

Heinäkuu 2013

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINTO (EUH)

Tässä tarkastelussa on tärkeää pitää mielessä EUH:n tarkoitus ja se, mitä unionin ulkopoliitilla tarkoitetaan erillisenä kunkin yksittäisen jäsenvaltion ulkopoliitikasta. Unionin uudessa ja ainutlaatuisessa ulkopoliitikassa yhdistyvät kaikki unionilla yhteisesti käytössä olevat toimintalinjat ja vaikutuskeinot, jotka voidaan kyseisen politiikan ansiosta keskittää maailmanlaajuisen vaikutusvallan lisäämiseen ja tulosten saavuttamiseen EU:n arvojen ja etujen puolustamiseksi. EUH ei ole unionin ulkoasiainministeriö, jolla pyrittäisiin korvaamaan jäsenvaltioiden ulkoministeriöt. Se ei myöskään ole neuvoston pääsihteeristön poliittinen osasto eikä komission entisen ulkosuhteiden pääosaston paranneltu versio, jolle on annettu kehitysyhteistyötä ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevia lisävaltuuksia. EUH:n keskeisenä periaatteena on kokonaisvaltainen lähestymistapa, ja sen päävahvuudet ovat seuraavat:

- EUH:n maailmanlaajuiseen toiminta-alaan kuuluvat kaikki maantieteelliset ja aihekohtaiset kysymykset. Sillä on tukenaan niiden käsittelyssä 139 edustuston verkosto, joka edustaa EU:ta 163 maassa ja kansainvälisessä järjestössä. Yli 70:ssä EU:n edustuston sijaintipaikassa on alle kymmenen jäsenvaltioiden edustustoa. Yli 50 maassa jäsenvaltioiden edustustoja on alle viisi. EU:n yhteensä yli puoli miljardia asukasta muodostavat maailman suurimman talouden. Nykymaailmassa koolla ja painoarvolla on merkitystä: yhdessä EU voi ylittää saavutuksiin, joihin mikään jäsenvaltio ei yksin pystyisi.

- EUH:lla on valmiudet sitoutua tukemaan voimakkaasti keskeisiä poliittisia painopistealoja erityisesti eteläisillä ja itäisillä naapurialueilla, joissa EU:lla on vaikutusvaltaa ja vaikutuskeinoja edistää muutosten toteuttamista.

- EUH toimii entistä tiiviimmin jäsenvaltioiden ulkoasiainhallintojen kumppanina sekä Brysselissä että unionin ulkopuolisissa maissa, mikä on ratkaisevan tärkeää toimivan työnjaon ja resurssien tehokkaan käytön kannalta.

EUH huolehtii unionin ulkopoliitikan tehokkaasta ja oikea-aikaisesta toteuttamisesta EU:n edustustojen maailmanlaajuisen verkoston, kriisinhallintarakenteiden ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatioiden avulla. EUH:n tehtäviin kuuluu myös huolehtia unionin ulkopoliitikan vahvasta ja tehokkaasta koordinoinnista, mukaan luettuna kauppa, kehitysyhteistyö ja muut maailmanlaajuiset kysymykset, kuten energiavarmuus, ilmastonmuutos ja muuttoliike. EUH:n toiminta keskittyy EU:n edustustoihin, jotka tekevät yhteistyötä unionin ulkopuolisissa maissa olevien jäsenvaltioiden lähetystöjen kanssa sekä monenvälisillä foorumeilla. Suhteiden perustana on luottamus, yhteistyö ja vastuu jakaminen kaikilla aloilla.

EUH:n perustamisen jälkeen unionin ulkopoliitikan keskeiset perustekijät ovat selkeytyneet. Toimikautensa alussa korkea edustaja vahvisti kolme painopistealaa: a) ulkosuhdehallinnon perustamisen, b) naapurialueet ja c) strategiset kumppanit. EUH:n kahtena ensimmäisensä toimintavuotena esiin on noussut kolme EU:n ulkopoliitikan keskeistä perustekijää: I) naapurialueet, joissa EU:lla on käytettävissään kaikki toimintalinjat ja välineet pysyvän muutoksen aikaansaamiseksi, II) kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka ansiosta EU pystyy ainutlaatuisella tavalla puuttumaan ulkopoliittisten kysymysten kaikkiin näkökohtiin ja III) ne kansainväliset asiat, joissa vain EU:n kokonaispainoarvo antaa sille mahdollisuuden ottaa ohjat käsiinsä nykyisessä globaalistuneessa maailmassa.

EUH auttaa korkeaa edustajaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisessa ja unionin ulkosuhteiden johdonmukaisuuden varmistamisessa hänen hoitaessaan ulkoasiainneuvoston puheenjohtajan ja komission varapuheenjohtajan tehtäviä. EUH tukee myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa, Euroopan komission puheenjohtajaa ja muita komission jäseniä näiden ulkosuhteita koskevassa työssä, kuten toimintapoliittisten asiakirjojen ja tiedotteiden laatimisessa sekä huippukokousten ja muiden korkean tason kokousten ja vierailujen valmistelussa. EUH:n ja Euroopan parlamentin tiivis yhteistyö perustuu poliittista vastuuta koskevaan julkilausumaan ja tukeen, jota EU:n edustustot antavat Euroopan parlamentin jäsenille näiden matkoilla.

I. EUH:n ORGANISAATIO

Tarkastelun tässä osassa käsitellään pääasiassa ulkosuhdehallinnon rakennetta. Tammikuun 1. päivänä 2011 käyttöön otettu organisaatorakenne suunniteltiin käynnistysvaihetta varten ja siinä otettiin huomioon sekä ulkosuhdehallinnon luominen olemassa olevista resursseista että sen hoidettavaksi annetut uudet tehtävät. Niissä yhdistyivät komission, neuvoston pääsihteeristön ja neuvoston kuuden kuukauden kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan valtion aiemmat yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP), yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (YTPP) ja ulkosuhdeasioihin liittyvät tehtävät. Ulkosuhdehallinnon toiminnan käynnistyttyä ja siitä saatujen kokemusten valossa voidaan ehdottaa joitakin muutoksia. Joissakin tapauksissa tämä työ on jo alkanut – esimerkkinä tästä vaikkapa sopivien virkojen siirtäminen päätoimipaikasta eri puolilla maailmaa sijaitseviin edustustoihin edustusverkoston vahvistamiseksi.

EUH:n rakenne

EUH:n päätoimipaikan nykyinen rakenne hyväksyttiin alkuvuonna 2011, ja se perustuu EUH:sta tehdyn päätöksen 4 artiklaan. Sen ylempään johtoon kuuluvat johtokunnan neljä jäsentä (toimeenpaneva pääsihteeri, hallintopääjohtaja ja kaksi apulaispääsihteerinä), kahdeksan pääjohtajaa, joilla on kullakin maantieteellinen tai aihekohtainen vastuualueensa, EU:n sotilasesikunnan (EUSE) pääjohtaja ja muiden suoraan korkean edustajan alaisuudessa toimivien YTPP:n osastojen johtajat.

Johtokunta

EUH perustettiin siirtämällä osa komission ja neuvoston pääsihteeristön henkilöstöstä ulkosuhdehallintoon (EUH:sta tehdyn päätöksen liite I) ja täydentämällä henkilöstösiirtoa pienellä määrällä uusia virkoja jäsenvaltioiden diplomaattien palvelukseen ottamiseksi. Ulkosuhdehallinnon perustamiseen liittyneiden vaikeuksien ja toimielinten välisten neuvottelujen ohella tämä asetti vielä erilaisten vakiintuneiden toimintatapojen ja organisaatiokulttuurien yhdistämiseen liittyviä monimutkaisia haasteita. Tästä syystä EUH:oon muodostettiin sen käynnistysvaiheessa vahva ja kokenut ylin johtoryhmä, jonka kaksi korkeinta virkaa olivat toimeenpaneva pääsihteeri ja hallintopääjohtaja. Heillä oli tukenaan kaksi apulaispääsihteerinä. Molemmilla oli omat vastuualueet, mutta yhdessä he vastasivat kaikkien keskeisten poliittisten, taloudellisten ja toimielinten välisten kysymysten kokonaisvaltaisesta käsittelystä.

EUH:n seuraavassa vaiheessa molempia virkoja ei välttämättä tarvita. Molemmat nykyiset viranhaltijat ovat yhtä mieltä siitä, että tulevaisuudessa heidän tehtävänsä olisi suositeltavaa yhdistää yhdeksi pääsihteerin viraksi, jota hallinnosta vastaava pääjohtaja tukee tarvittaessa resursseja koskeissa ja organisatorisissa kysymyksissä. Pääsihteerin on jatkossakin voitava kääntyä suoraan kahden apulaispääsihteerin puoleen, jotta varmistetaan organisaation tarpeita vastaava kattava toiminta-ala.

Pääjohtajat

Käynnistysvaiheessa oli johdonmukaista valita organisaatorakenne, jossa pääjohtajilla oli tietty maantieteellinen tai aihekohtainen vastuualue. Vapautuneita virkoja on kuitenkin joissakin tapauksissa mahdollista yhdistää esimerkiksi silloin, kun eri maantieteelliset alueet kuuluvat samojen politiikan välineiden alaan.

Noin 70 prosenttia henkilöstöstä saatiin virkojen siirron yhteydessä. He siirtyivät ulkosuhdehallintoon senhetkisessä palkkaluokassaan, mikä vaikutti uuden organisaation suunnitteluun. Jäsenvaltiot kohdistivat suuria odotuksia mahdollisuuksiinsa tarjota lisähenkilöstöä erityisesti ylempiin virkoihin.

Organisaatorakenne kuvastaa tätä tilannetta. On kuitenkin selvää, että tulevaisuudessa rakennetta on muutettava. EUH on jo ehdottanut ylempien virkojen (AD 15/16) määrän vähentämistä 11:llä vuoden 2014 talousarviossa. Lisävähennykset ovat mahdollisia tietyissä rajoissa. Virkoja on myös jaettava uudelleen monialaisten toimintojen – esimerkiksi toimintalinjojen suunnittelun – vahvistamiseksi ja lyhytaikaisten sopimussuhteisten toimien luomiseksi, jotta ulkosuhdehallinto voi vakiinnuttaa Euroopan unionin erityisedustajien poikkeuksellisen aseman. Pääjohtajien määrää olisi siksi vähennettävä seuraavalla

toimikaudella ja johtajatasen virkojen vastuuta lisättävä. Tämä olisi toteutettava samanaikaisesti edellä esitetyn johtokuntauudistuksen kanssa.

EU:n erityisedustajat

Erityisedustajien asema on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen ollut poikkeuksellinen. Nämä alun perin neuvoston perustamat virat liittyivät tiettyihin kriiseihin tai tilanteisiin aikana, jolloin EUH:a ei vielä ollut ja vain komissiolla oli edustustoja eri puolilla maailmaa. EU:n 139 edustuston verkosto on Lissabonin sopimuksella siirretty korkean edustajan alaisuuteen (221 artikla) ja se huolehtii koko unionin edustuksesta. EUH:a perustettaessa erityisedustajien yhteydet edustustoihin tai keskusyksiköihin olivat vähäiset, koska edustajat oli sijoitettu erillisiin rakennuksiin ja niiden suhteita jäsenvaltioihin hoiti pääasiassa poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea. Vaikka tähän on tehty huomattavia muutoksia, on lisätoimien avulla varmistettava, että SEU-sopimuksen 33 artikla pannaan täytäntöön siten, että erityisedustajat ovat olennainen osa EUH:a. Nykyään erityisedustajia on 12, joista kahdeksan on Brysselissä ja neljä toimintavaltioissaan tai -alueillaan. Vuonna 2012 erityisedustajien ja heidän yhteensä 200 poliittisesta neuvonantajasta ja hallintoavustajasta koostuvan henkilöstönsä määrärahat olivat 28 miljoonaa euroa. Nykyiset erityisedustajat olisi integroitava EUH:oon täysin siten, että jäsenvaltioihin säilytetään tiiviit yhteydet poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean kautta. Tämä edellyttää kuitenkin niiden henkilöstön ja siihen liittyvien määrärahojen siirtoa EUH:oon. Tämä mahdollistaisi myös säästöt palkkamenoissa (kaikkien erityisedustajien palkkaluokka on edelleen AD 16, vaikka EUH on ehdottanut sen laskemista AD 14:ään).

Joka tapauksessa EUH:n on tärkeää voida ottaa lyhytaikaisesti palvelukseen korkeassa asemassa olevia henkilöitä (erityisedustajia, koordinaattoreita tai EU:n lähettiläitä) hoitamaan erityistehtäviä tarpeen mukaan.

Kriisinhallintarakenteet

EU:ta arvostetaan suuresti sen siviili- ja sotilasoperaatioiden takia. Vaikka ne kuuluvat eri tahojen toimivaltaan, koordinointia on vielä parannettava. Yhteensä 16 operaation (12 siviili- ja neljä sotilasoperaatiota) tehtäviin on parhaillaan sijoitettuna yli 7 000 sotilas- ja siviilihenkilöä. Jotta tulevaisuudessa voitaisiin kehittää kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisien estämiseen ja hallintaan, on varmistettava näiden rakenteiden entistä parempi integrointi EUH:n toimintaan. Tämä edellyttää eri operaatioiden, edustustojen, erityisedustajien ja kumppaneiden toimien tehokkaampaa koordinointia paikan päällä.

Koordinoinnin parantamiseksi on nimitetty kriisitoiminnasta vastaava pääjohtaja ja perustettu uusi ympärivuorokautisesti toimiva tilannekeskus, jossa yhdistyivät nk. valvontavoimavaran (Watchkeeping capability) työ sekä entisen tilannekeskuksen SitCenin julkisiin lähteisiin perustuva valvontatehtävä. Molemmat aiemmat yksiköt toimivat ympärivuorokautisesti, joten niiden yhdistämisellä tehostetaan resurssien käyttöä.

Samaan tapaan komissio on perustanut hiljattain ympärivuorokautisesti toimivan hätäapukeskuksen, jossa yhdistyvät pelastuspalvelu ja humanitaarinen apu. EU:n voimavaroja voitaisiin kuitenkin hyödyntää vielä paremmin yhdistämällä kaikki ympärivuorokautiset kriisivalmiudet yhdeksi EU:n välineeksi. Siksi ehdotetaan, että EUH:n uusi tilannekeskus sijoitettaisiin komission hätäapukeskuksen tiloihin, jonne perustettaisiin EU:n yksi yhteinen kriisitoimintakeskus, mikä toisi säästöjä ja ehkäisisi päällekkäisyyttä.

Toimeenpanevan pääsihteerin johtama kriisinhallintaryhmä ja säännöllisesti kokoontuva kriisiyksikkö koordinoivat EU:n toimielinten kriisinhallintatoimia esimerkiksi Malissa, Keski-Afrikan tasavallassa, Syyriassa, Jemenissä ja Libyassa. Näin ollen maantieteelliset yksiköt kokoontuvat komission ja EUH:n konfliktinestosta, kriisitoiminnasta, rauhanrakentamisesta, taloudellisesta tuesta (johon kuuluu tarvittaessa humanitaarinen apu), turvallisuuspolitiikasta ja YTPP:sta vastaavien osastojen kanssa.

SEU-sopimuksen 18 ja 27 artiklan mukaisesti EUH avustaa korkeaa edustajaa hänen hoitaessaan tehtäviään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, mukaan luettuna yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan,

johtamiseksi sekä osallistumalla ehdotuksillaan tämän politiikan muotoiluun että toteuttamalla sitä neuvoston valtuuttamana. Joulukuussa pidettävä Eurooppa-neuvoston keskustelu tarjoaa lisätilaisuuden pohtia keinoja parantaa unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vaikuttavuutta sekä EUH:n sisäisten hallintorakenteiden asianmukaisuutta ja YTPP:aa koskevan päätöksenteon nopeutta ja tehokkuutta.

Nykyinen YTPP-järjestelmä herättää joitakin kysymyksiä, jotka liittyvät I) asianomaisten EUH:n osastojen asemaan ja raportointikanaviin suhteessa korkeaan edustajaan sekä näiden osastojen ja EUH:n muiden osien välisiin suhteisiin sekä II) päätöksenteon nopeuteen ja tehokkuuteen erityisesti kriisitilanteissa. Kaikki muutokset keskeisissä raportointikanavissa ja korkean edustajan määräysvallassa edellyttävät EUH:sta tehdyn päätöksen muuttamista, mutta niitä olisi nyt harkittava. Lyhyellä aikavälillä sisäistä koordinoitua voidaan kuitenkin tukea antamalla pääsihteerille selkeämmät valtuudet. Olisi selvitettävä tapoja asettaa Euroopan unionin sotilasesikunnan (EUSE) asiantuntemus laajemmin ja suuremmin EUH:n muista politiikanaloista vastaavien osastojen käyttöön (esimerkiksi lainaamalla lyhytaikaisesti henkilöstöä puolin ja toisin) sekä EU:n edustustojen käyttöön laajentamalla lähetettyjen turvallisuus-/sotilasalan asiantuntijoiden pilottiohjelmaa. Edellä esitetty ei kuitenkaan vaikuttaisi EUSE:n erityistehtäviin ja hallinnolliseen asemaan EUH:ssa. Samoin on mahdollista parantaa EU:n tiedusteluanalyytikeskukseen (INTCEN) maantieteellisten asiantuntijoiden ja asianomaisten edustustojen ja politiikanaloista vastaavien osastojen välistä synergiaa ja säilyttää samalla erityissuhteet jäsenvaltioiden tiedustelupalveluihin. Olisi myös pohdittava turvallisuuspoliittisten ja YTPP-operaatioiden suunnitteluun liittyvien vastualueiden selkeyttämistä ja järjeistämistä.

Päätöksenteon nopeutta ja tehokkuutta YTPP:n alalla voitaisiin parantaa nykyisen oikeudellisen kehityksen rajoissa karsimalla neuvoston työryhmien kuulemismenettelyn välivaiheiden määrää operaatioiden tai yhteisen toiminnan valmistelun yhteydessä. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (PTK) on äskettäin hyväksynyt joitakin EUH:n ehdotuksia kriisinhallintamenettelyjen uudelleentarkastelusta, ja tulevaisuudessa voitaisiin harkita perinpohjaisempia toimia. Niitä voisivat olla esimerkiksi YTPP-operaatioiden hallinnoinnin ja menettelyjen tarkistaminen (siviili- ja sotilasoperaatioiden suunnittelutoimien järjeistämisen, neuvoston työryhmien kuulemismenettelyn välivaiheiden karsiminen). Tarkastelussa voitaisiin ottaa huomioon myös päätöksenteon taso operatiivisissa kysymyksissä neuvoston työryhmien, EUH:n tai ulkopoliittikan välineiden hallintoyksikön (FPI) välillä sekä operaatioiden päivittäisen hallinnoinnin itsenäisyys.

Viime vuosien huomattavasta edistyksestä huolimatta voitaisiin myös harkita joitakin lisätoimenpiteitä hankintojen nopeuttamiseksi ja rahoitusmenettelyjen parantamiseksi. Niitä voisivat olla muun muassa varainhoitoasetuksen muutokset, jotta YUTP:n kiireelliset valmistelu- ja täytäntöönpanotoimet saataisiin humanitaariseen apuun jo sovellettavien nopeutettujen menettelyjen piiriin. Myös yhteisen palvelukeskuksen perustamiselle on vahvat perusteet: se antaisi logistista, hankintoihin liittyvää ja hallinnollista tukea kaikille YUPP-operaatioille ja erityisedustajille sekä mahdollisuuden luoda vakaammat työskentelyedellytykset YUPP-operaatioiden henkilöstölle ja erityisedustajille.

Työryhmät

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan korkea edustaja nimittää poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean puheenjohtajan sekä YUTP:n ja ulkosuhteiden alan 16 maantieteellisen ja temaattisen työryhmän pysyvät puheenjohtajat. Nämä järjestelyt toimivat yleisesti ottaen hyvin ja niillä turvataan työryhmien puheenjohtajien ja EUH:n politiikanaloista vastaavien osastojen väliset tiiviit suhteet. Kiertävä puheenjohtajavaltio toimii kuitenkin edelleen joidenkin neuvoston työryhmien puheenjohtajana. Niihin kuuluvat ulkosuhdeneuvoston työryhmä, kehitys yhteistyöryhmä, Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioita (AKT-valtiot) käsittelevä työryhmä, Euroopan vapaakauppaliittoa (EFTA) käsittelevä työryhmä, terrorismityöryhmä (COTER), kansainvälisen julkisoikeuden työryhmä (COJUR) ja Athene-järjestelmää käsittelevä työryhmä. Koska näiden ryhmien tekemä työ ja EUH:n johdolla toimivien ryhmien politiikanalat liittyvät läheisesti toisiinsa ja koska on varmistettava toimien johdonmukaisuus, olisi järkevää harkita asiaa koskevan neuvoston päätöksen muuttamista siten, että näillekin ryhmille saataisiin pysyvät puheenjohtajat siirtämällä neuvoston pääsihteeristöstä tukihenkilöstöä EUH:oon. EUH:n ja laajentumista käsittelevän työryhmän (COELA) välillä

pitäisi lisäksi olla erityinen suhde.

II. EUH:n TOIMINTA

Tarkastelun tässä osassa käsitellään pääasiassa ulkosuhdehallinnon järjestelmiä, joihin kuuluvat EUH:n sisäinen toiminta ja suhteet muihin unionin toimielimiin.

Politiikkojen johdonmukaisuus ja strateginen ajattelu

Lissabonin sopimuksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa EU:n valmiuksia kehittää pitkän aikavälin strategiset puitteet ulkosuhteiden alalla. Tämän tavoitteen tueksi EUH laatii runsaasti erilaisia toimintapoliittisia asiakirjoja:

- luonnoksia neuvoston päätöksiksi tietyistä ajankohtaisista aiheista
- toimintapoliittisia asiakirjoja keskeisistä ulkopoliittisista kysymyksistä (esimerkiksi

ihmisoikeusstrategia, Euroopan naapuruuspolitiikkaan liittyvät tiedonannot ja maakohdaiset selvitykset, Sahelin strategia, Karibian-strategia)

- kansainvälisiä sopimuksia tai muita sopimussuhteita unionin ulkopuolisten maiden kanssa koskevia neuvotteluvaltuuksia, kannanottoja sekä huippukokousten ja muiden poliittiseen vuoropuheluun kuuluvien korkean tason kokousten valmisteluasiakirjoja

- poliittisia ehdotuksia ja yhteisten toimien ja operaatioiden rahoituspäätöksiä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla

- maakohdaisia ja alueellisia strategia-asiakirjoja ulkomaanavun ohjelmasuunnittelua varten (yhteistyössä asiaankuuluvien komission yksiköiden kanssa)

- analyysejä ja suosituksia, jotka koskevat EU:n keskeisten sisäpolitiikkojen, kuten energia-, turvallisuus-, ympäristö-, muuttoliike- ja liikennepolitiikan sekä terrorismin vastaisen politiikan, ulkoista ulottuvuutta.

EU:lla on käytössään runsaasti välineitä kokonaisvaltaisten ja vaikuttavien ulkoisten toimien toteuttamiseksi, ja niiden ansiosta jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet ovat usein saavuttaneet vahvan yksimielisyyden ja kehittäneet sen perusteella kestävä ja järkevästi koordinoitun ratkaisun ulkopoliittisiin haasteisiin.

Ratkaisun aikaansaaminen ei aina ole helppoa, koska se edellyttää yhteyksien luomista toisiinsa liittyvien maantieteellisten tai temaattisten aiheiden, eri toimielinten tekemän työn ja jopa neuvoston eri elimissä (Eurooppa-neuvosto, ministerineuvoston eri kokoonpanot, poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, aihekohtaisten työryhmät) käytävien eri tasojen keskustelujen välille. Samanaikaisesti Lissabonin sopimuksessa määrättiin YUTP:n säilyvän hallitustenvälisenä asiana, josta päätetään yksimielisesti. Tämä rajoittaa päätöksentekoa silloin, kun yhteistä poliittista tahtoa ei ole eivätkä jäsenvaltiot pääse yksimielisyyteen. Pitkällä aikavälillä EUH:n on mahdollista osallistua merkittävällä panoksella politiikan muotoiluun, siitä käytäviin neuvotteluihin ja sen täytäntöönpanoon. EUH:n erityisasema unionin toimielinrakenteessa antaa sille erinomaisen mahdollisuuden tukea unionin ulkoisen toiminnan strategista johtamista erityisesti jäsenvaltioiden aktiivisen osallistumisen ja komission kanssa tehtävän tiiviin yhteistyön sekä Euroopan parlamentin jatkuvan tuen avulla. Kun nämä seikat otetaan huomioon, EUH:n toimintapolitiikan suunnitteluvalmiuksia olisi vahvistettava.

Lisäksi EUH:n on selvästi mahdollista hyödyntää erityisasemaansa unionin toimielinrakenteessa tukeakseen unionin ulkoisen toiminnan strategista johtamista erityisesti jäsenvaltioiden aktiivisen panoksen ja komission kanssa tehtävän tiiviin yhteistyön sekä Euroopan parlamentin jatkuvan tuen avulla. Siksi korkean edustajan tehtävä ulkoasiainneuvoston kannan esittelijänä Eurooppa-neuvoston kokouksissa on tärkeä. Komission varapuheenjohtajana korkea edustaja voisi vaikuttaa siihen, että ulkosuhteiden painopistealoja sisällytettäisiin komission työohjelmaan. Samoin EUH:n olisi jatkossakin annettava panoksensa kolmen peräkkäisen puheenjohtajavaltion laajemman työohjelman laatimiseen.

Yleisemminkin voisi olla hyödyllistä harkita uuden perustan luomista jäsenvaltioiden, EUH:n ja komission yhteisesti hyväksymille unionin strategioille tai toimintalinjoille esimerkiksi tekemällä kytköksiä korkean edustajan ja komission yhteisten asiakirjojen ja neuvoston päätelmien välillä.

Suhteet komissioon

Suhteet komissioon ovat ulkosuhdehallinnon toiminnan kannalta elintärkeitä. Komission varapuheenjohtajana korkealla edustajalla on selkeä vastuu komissiossa ”tälle ulkosuhteiden alalla kuuluvista tehtävistä” ja ”unionin ulkoisen toiminnan muiden näkökohtien yhteensovittamisesta” (SEU-sopimuksen 18 artiklan 4 kohta). EUH:sta tehdyn päätöksen mukaan EUH antaa tietoa, neuvoja ja tukea kaikille sitä pyytävälle tai tarvitseville komission jäsenille, ja EU:n edustustot paitsi tarjoavat tukea komission jäsenille ja heidän pääosastoilleen unionin ulkopuolisiin maihin suuntautuvien vierailujen yhteydessä myös isännöivät niiden henkilöstöä ja panevat täytäntöön niiden ohjeita. Esimerkiksi vuonna 2012 EUH laati yli kaksi kertaa enemmän tiedotteita komission puheenjohtajalle ja muille komission jäsenille kuin korkealle edustajalle. Vaikka EUH:n ja komission suhteet ovat yleisesti ottaen toimivat, muutamilla aloilla voitaisiin tehdä enemmän yhteistyön helpottamiseksi.

Kolmea eri tehtävää hoitava korkea edustaja osallistuu aktiivisesti komission kokouksiin työnsä sallimissa fyysisissä rajoissa. Hänen kabinettinsa ja EUH:n asiaankuuluvat yksiköt osallistuvat täysimääräisesti kaikkien komission asioiden alustavaan valmisteluun ja ovat aktiivisesti mukana EU:n ulkosuhteisiin vaikuttavien kysymysten käsittelyssä. Korkea edustaja osallistuu myös ulkosuhteista vastaavien komission jäsenten ryhmän kokouksiin. Ryhmään kuuluvat komission puheenjohtajan lisäksi kauppapolitiikasta, laajentumisesta, kehitysyhteistyöstä, humanitaarisesta avusta sekä talous- ja raha-asioista vastaavat komission jäsenet. Valitettavasti näitä kokouksia on pidetty liian harvoin. Komission puheenjohtaja ja korkea edustaja ovat hiljattain sopineet, että ulkosuhteista vastaavien komission jäsenten pitäisi kokoontua säännöllisemmin korkean edustajan johdolla. Komission pääsihteeristö ja EUH valmistelevat kokoukset yhdessä.

Korkean edustajan lisäksi ja hänen määrittelemiensä strategisten tavoitteiden puitteissa EUH tekee tiivistä yhteistyötä laajentumisesta ja naapuruuspolitiikasta vastaavan komission jäsenen ja kehitysyhteistyöstä vastaavan komission jäsenen kanssa. Työnjako on yleensä toiminut hyvin. Naapuruuspolitiikasta vastaavan komission jäsenen nimittäminen silloin, kun kyseisiä valtioita koskevat maantieteelliset vastuualueet siirrettiin korkealle edustajalle ja EUH:lle, aiheutti sekaannuksen vaaran. EUH vastaa kokonaan suhteista kaikkiin maailman maihin, mukaan luettuina Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvat maat, joissa se tukee sekä korkeaa edustajaa että laajentumisesta vastaavaa komission jäsentä, ja AKT-maat, joissa se tukee korkeaa edustajaa ja kehitysyhteistyöstä vastaavaa komission jäsentä. Laajentumisasioiden pääosastolla on päävastuu toimista, jotka koskevat suhteita liittymistä valmisteleviin maihin laajentumisprosessin yhteydessä, kun taas Länsi-Balkanin- ja Turkin-suhteiden poliittisia näkökohtia käsitellään EUH:n pienissä maantieteellisissä yksiköissä. Kehitys- ja yhteistyöpääosastolla on päävastuu monialaisten kehitysohjelmien toimista. Päävastuuta koskevat nykyiset järjestelyt toimivat pääasiassa korkean edustajan ja komission jäsenten välisten hyvien ja tiiviiden yhteistyösuhteiden ansiosta. Vastuunjaon mahdolliset epäselvyydet on kuitenkin selvitettävä. Komission puheenjohtajalla on tilaisuus tarkastella tilannetta uudelleen seuraavan komission vastuualueita jaettaessa.

EUH:n ja komission tiivis yhteistyö on välttämätöntä myös lukuisissa globaaleissa kysymyksissä, joissa EU:n sisäpolitiikan ulkoisilla näkökohdilla on entistä laajempi ulkopoliittinen ulottuvuus. Tämä koskee esimerkiksi energiavarmuutta, ympäristönsuojelua ja ilmastonmuutosta, muuttoliikekysymyksiä, terrorismin torjuntaa, rahoitusalan sääntelyä ja maailmantalouden hallintaa. EUH:n odotetaan yhä useammin esittävän ulkoasiainneuvostolle näkemyksiä ja toimintaehdotuksia näillä aloilla. EUH:n perustamisen yhteydessä sovitun vastuu- ja voimavarajon seurauksena lähes kaikki asiantuntemus ja valmiudet näiden politiikanalojen ulkoisen ulottuvuuden hallinnointiin säilyivät kuitenkin komission yksiköillä. EUH ei kyseenalaista komission yksiköiden päävastuualueita näillä aloilla. Koska näiden asioiden poliittinen merkitys ja mahdollinen vaikutus yleisemmin ulkopoliittikkaan kasvavat edelleen, EUH:n on jatkossakin kehitettävä valmiuksiaan käsitellä niitä.

EUH:n perustamisen yhteydessä komissio perusti suoraan korkean edustajan alaisuuteen uuden ulkopoliittikan välineiden hallinnon (FPI), joka vastaa yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan,

vakautusvälineeseen ja vaalitarkkailuvaltuuskuntiin liittyvien toimintabudjettien varainhoidosta ja täytäntöönpanosta. Kyseinen pääosasto on sijoitettu EUH:n kanssa samoihin tiloihin, mutta se säilyy jatkossakin hallinnollisesti ja toiminnallisesti erillään EUH:sta, koska komissio vastaa yksin EU:n talousarvion toimintamäärärahojen hallinnoinnista. Tämän ansiosta FPI voi toimia EUH:n piiriin kuuluvien YUTP:n rakenteiden ja talousarvion yleisestä hallinnoinnista vastaavien komission keskusyksiköiden yhdistäjänä. FPI:n on noudatettava EU:n varainhoitoasetuksen säännöksiä, joita sovelletaan kaikkiin unionin toimielimiin ja menoihin. Vaikka perussopimuksessa vahvistettu vastuu talousarvion toteuttamisesta estää FPI:n toimien täysimääräisen yhdistämisen EUH:oon, yhteistyön tehostamista ja tiivistämistä EUH:n kanssa olisi selvitettävä tarkemmin. On vahvasti perusteltua harkita EU:n pakotteiden täytäntöönpanojärjestelmään liittyvien tehtävien ja niitä hoitavan henkilöstön siirtämistä FPI:stä EUH:oon tai yhteiseen yksikköön. Parhailaan keskustellaan myös ulkosuhteiden alan tiedotustoimia ja talousarvioita koskevien tehtävien (mukaan luettuna EUH:n ja edustuston verkkosivujen hallinnointi) siirtämisestä FPI:stä strategisesta viestinnästä vastaavalle EUH:n osastolle. Ulkopolitiikan välineiden hallintoa, joka on suoraan korkean edustajan alainen komission pääosasto, voitaisiin myös laajentaa käsittämään useita muita EUH:n keskeisiin toimintatavoitteisiin liittyviä rahoitusohjelmien aloja, joita tällä hetkellä hallinnoi kehitys- ja yhteistyöpääosasto. Esimerkkejä tällaisista ohjelma-aloista ovat vakautusvälineen pitkän aikavälin komponenttiin, unionin ulkopuolisissa maissa annettavaan vaaliapuun (muuhun kuin vaalitarkkailuun) sekä ihmisoikeuksiin ja yleiseen demokratiakehitykseen (toisin sanoen demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen rahoitusvälineeseen) kuuluvat ohjelmat.

Tammikuussa 2012 EUH ja komissio sopivat yksityiskohtaisista työjärjestelyistä, joihin kuuluvat EU:n edustustojen toimintaohjeita ja niiden toiminnan hallinnointia koskeva yhteistyö, unionin ulkoisen avun ohjelmien suunnittelu- ja täytäntöönpanoyhteistyötä koskevat erityisjärjestelyt (jotka perustuvat EUH:sta tehdyn päätöksen 9 artiklaan), vastuunjako tausta-asiakirjojen laatimisesta niitä huippukokouksia ja muita korkean tason kokouksia tai vierailuja varten, joihin komission puheenjohtaja, korkea edustaja tai muut komission jäsenet osallistuvat, sekä viestinnän ja lehdistötiedotuksen alan yhteistyö ja erityisjärjestelyt, jotka kattavat humanitaarisen avun pääosaston paikallistoimistojen aseman suhteessa EU:n edustustoihin. Nämä järjestelyt toimivat hyvin. Tämä pätee erityisesti järjestelyihin, jotka liittyvät EU:n ulkoisen avun välineisiin ohjelmasuunnittelun ja täytäntöönpanon alalla. Kehitysyhteistyön koordinoinnista vastaavan osaston vahvistaminen esimerkiksi siirtämällä sinne jäsenvaltioista lisää asiantuntijoita auttaisi lisäämään EUH:n näkyvyyttä ja vaikutusta tällä alalla.

Suhteet Euroopan parlamenttiin

EUH:n ja Euroopan parlamentin välisestä yhteistyöstä määrätään SEU-sopimuksen 36 artiklassa ja poliittista vastuuta koskevassa julkilausumassa. Nämä järjestelyt toimivat hyvin: niillä varmistetaan asianomaisen parlamentin valiokunnan ennakoiva ja systemaattinen kuuleminen ennen YUTP:n/YTPP:n toimia tai operaatioita koskevien päätösten tekemistä. Lisäksi käytäntö, jossa vaihdetaan epävirallisesti näkemyksiä uusien edustustojen päälliköiden ja erityisedustajien kanssa, on molemmille osapuolille hyödyllinen. EUH:lla on käytössään systemaattisia menettelyjä, joilla se toimittaa parlamentin ulkoasiainvaliokunnalle tietoa kussakin ulkoasiainneuvoston kokouksessa käydyistä keskusteluista. Hiljattain ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja kutsuttiin osallistumaan osaan ulkoministerien epävirallisista Gymnich-kokouksista, joissa käsiteltiin erityisesti meneillään olevaan EUH:n uudelleentarkasteluun liittyviä asioita. Erityisesti YUTP:aa/YTPP:aa koskeva vuosikertomus on luonut perustan näistä aiheista käytävälle säännölliselle täysistuntokeskustelulle korkean edustajan kanssa.

Korkea edustaja on tiivistänyt vaalitarkkailuvaltuuskuntien suunnittelua koskevaa yhteistyötään Euroopan parlamentin kanssa, ja siihen kuuluu myös päävaalitarkkailijoiden valinta vaalikoordinoitiryhmän avulla. EUH on toimittanut Euroopan parlamentille oikea-aikaista ja kattavaa tietoa SEUT-sopimuksen 218 artiklan soveltamisalaan kuuluvista kansainvälisistä sopimuksista käytävien neuvottelujen edistymisestä ja aktiivisesti kehittänyt järjestelyjä arkaluonteisten tietojen jakamiseksi parlamentin kanssa asianmukaisen turvallisuusselvityksen läpikäyneiden parlamentin jäsenten erityisvaliokunnan kautta. Myös YUTP:n talousarviota koskevia yhteisiä neuvottelukokouksia on lisätty ja EUH on suhtautunut avoimesti näkemysten

jakamiseen seuraavaan monivuotiseen rahoituskehikseen kuuluvista ulkoisen avun välineistä ja painopistealoista. EU:n edustustot ovat lisäksi vastanneet innokkaasti Euroopan parlamentin tarpeisiin, jotka koskevat sen suhteita unionin ulkopuolisiin maihin ja kansainvälisiin elimiin erityisesti parlamentin edustajien virallisten vierailujen yhteydessä. EUH on myös kehittänyt valmiuksiaan yhteistyöhön jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten kanssa.

EUH:n uudelleentarkastelu antaa mahdollisuuden arvioida edistystä, jota on saavutettu Euroopan parlamentin kanssa erityisesti SEU-sopimuksen 36 artiklan ja poliittista vastuuta koskevan julkilausuman nojalla tehtävässä yhteistyössä.

Suhteet neuvoston pääsihteeristöön

Korkea edustaja on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeisessä toimielinjärjestelmässä erityisasemassa, koska hän edustaa Euroopan unionin ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana myös neuvostoa. EUH:sta tehdyssä päätöksessä todetaan selvästi, että EUH tukee korkeaa edustajaa hänen suorittaessaan kaikkia tehtäviään. EUH:n perustamisen yhteydessä neuvoston pääsihteeristö piti yli 20 AD-virkaa muiden ulkosuhdepolitiikan tehtävien hoitamista varten. EUH:n ja neuvoston pääsihteeristön työnjakoa olisi tarkistettava siten, että se tukisi ulkoasiainneuvoston työtä ja Eurooppa-neuvoston ulkosuhdepolitiikasta käymiä keskusteluja ja varmistettaisiin henkilöstövoimavarojen oikeanlainen kohdentaminen ja karsittaisiin päällekkäisyyttä. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hyväksytyjä siirtymäjärjestelyjä, joilla tuettiin korkean edustajan osallistumista Eurooppa-neuvoston kokouksiin, on myös tarkistettava siten, että niissä otetaan huomioon EUH:n perustaminen.

Palvelutasosopimukset

EUH perustettiin varainhoitoasetuksessa ja henkilöstösäännöissä tarkoitetuksi toiminnallisesti itsenäiseksi elimeksi, ja tuolloin päätettiin, että komissiosta ja neuvoston pääsihteeristöstä siirrettäisiin henkilöstöä ja muita voimavaroja vain niihin poliittikanaloista vastaaviin osastoihin, jotka kuuluvat ulkosuhdehallinnon tulevien vastuualueiden piiriin. Siksi EUH:lle siirrettiin vain niukasti voimavaroja hallinto- ja tukipalveluja varten (virkoja siirrettiin ainoastaan komission entisestä ulkosuhteiden pääosastosta ja entisestä kehitysyhteistyön pääosastosta, ja neuvoston pääsihteeristöstä siirrettiin vain vähimmäishenkilöstö). Tätä perusteltiin sillä, että EUH:n pitäisi turvautua komission ja neuvoston olemassa oleviin hallinnollisiin ja muihin tukitoimintoihin. Tuki perustuisi nk. palvelutasosopimuksiin, jotka kattavat esimerkiksi henkilöstöhallinnon, palkanlaskennan, kiinteistöjen hallinnoinnin, tietoteknisen tuen sekä matkojen turvatoimet ja hallinnon.

Vaikka tämä on joissain tapauksissa karsinut tarpeetonta päällekkäisyyttä, kaikille yhdenmukaisten sääntöjen ja menettelyjen hallinnointi on ollut hankalampaa, koska järjestelmät eivät vastaa kaikkia EUH:n tarpeita.

Lisäksi on ilmennyt tiettyjä ongelmia. Vaikka komissio jatkaa kyseisiä sopimuksia, jotkut toiminnot, kuten EU:n edustustojen turvatarkastukset, olisi järkevämpää siirtää EUH:lle. Toisaalta neuvoston pääsihteeristö on todennut selvästi haluavansa lakkauttaa nykyisen palvelutasosopimuksen. Tämä on aiheuttanut esimerkiksi kiinteistöjen turvallisuuteen ja turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyyn liittyviä ongelmia. Jos neuvoston pääsihteeristö päättää lopettaa palvelutasosopimuksen, on tärkeää, että EUH saa asianmukaiset resurssit jatkaakseen kyseisten tehtävien hoitamista keskeytyksettä.

EU:n johdolla järjestettävät kansainväliset tapahtumat pitäisi yleensä järjestää Brysselissä. Siksi on huolehdittava siitä, että sillä on siihen tarvittavat tilat. Tämä edellyttää, että joko neuvosto suostuu antamaan tilansa EUH:n käyttöön tai että EUH pystyy hankkimaan paremmat tilat ja/tai hoitamaan järjestelyt muualla Brysselissä. Käytännössä kaikki kolme vaihtoehtoa ovat luultavasti tarpeen. EUH:n pitäisi saada resursseja erityisesti investoidakseen tällaisille tapahtumille varattuihin omiin pysyviin tiloihin.

Edustustot

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan EU:n edustustot siirrettiin korkean edustajan alaisuuteen (SEUT-sopimuksen 221 artikla) ja ne ottivat hoitaakseen paikalliseen puheenjohtajuuteen liittyvät tehtävät. Ne ottivat

vastuun paikallisesta koordinoinnista jäsenvaltioiden diplomaattiedustustojen kanssa ja EU:n ulkopoliittikan ulkoisesta edustuksesta unionin ulkopuolisissa maissa ja monenvälisissä järjestöissä. Edustustojen kasvanut poliittinen rooli asettaa jatkossakin haasteita, koska resursseja poliittisten tehtävien hoitamiseen on edelleen niukasti ja asiaa koskevat säännökset (jotka liittyvät esimerkiksi talousarvion hallinnointiin tai komission henkilöstön joustavaan hyödyntämiseen) ovat ongelmallisia.

Monet edustustot ovat selvinneet siirtymävaiheesta täysin ilman lisäresursseja (13 edustustolla ei ole poliittista osastoa, ja edustuston päällikkö on niissä ainoa AD-tason virkamies EUH:sta) ja puheenjohtajuuteen liittyvien tehtävien siirtäminen on sujunut hyvin. Tilanne on ollut monimutkaisempi monenvälisissä edustustoissa (New York, Geneve, Wien, Pariisi, Rooma, Strasbourg) hankalien oikeudellisten ja toimivaltaan liittyvien kysymysten sekä EU:n koordinoitkokouksien aiheuttaman erittäin suuren työmäärän takia. YK:n yleiskokouksen toukokuussa 2011 antama päätöslauselma EU:n osallistumisesta YK:n työhön tarjoaa erinomaisen lähtökohdan sille, että EU on mukana sen työssä ja saa äänensä kuuluviin. Pysyvien edustajien komitean (Coreper) lokakuussa 2011 tekemässä päätöksessä yleisestä menettelystä EU:n monenvälisillä foorumeilla antamien lausumien käsittelemiseksi on annettu lisäohjeita EUH:n, kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan valtion ja jäsenvaltioiden asemasta. Asiaan liittyy kuitenkin edelleen oikeudellista epävarmuutta.

EU:lla on 139 edustustoa. EUH:n perustamisen jälkeen on avattu edustustot Etelä-Sudanissa, Libyassa ja Myanmarissa ja avataan pian Yhdistyneissä arabiemiirikunnissa. Surinamen ja Uuden-Kaledonian edustustot on suljettu (jälkimmäisen edustustosta tulee komission toimisto), ja Vanuatun edustusto suljetaan pian. Kussakin tapauksessa edellytetään neuvoston ja komission yksimielistä suostumusta, jonka ne ovat antaneet. Nykyinen edustustoverkosto on edelleen pitkälti komission aiempien päätösten tulos. On selvää, että ajan mittaan on varmistettava EU:n täysimääräinen edustus niillä alueilla, joissa sillä ei tällä hetkellä ole edustustoja, kuten Persianlahden valtioissa. Tämä edellyttää lisävarojen siirtämistä päätoimipaikasta ulkomaille mutta myös jonkin verran lisärahoitusta tarvitaan. Euroopan investointipankki on ilmaissut halukkuutensa kumppanuuteen EUH:n kanssa ja lainajärjestelyihin rakennus- ja pääomahankkeita varten. Kun otetaan huomioon nykyiset rajalliset resurssit, on myös hyväksyttävä se, että joillakin alueilla joko turvautuminen naapurivaltioissa sijaitseviin edustustoihin tai vähäinen kenttähenkilöstö on täysin riittävä ratkaisu. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot ovat tietyissä tapauksissa valmiita hyväksymään sen, että asiainhoitaja koordinoi paikalliseen puheenjohtajuuteen liittyviä toimintoja (Laos, Gambia, Costa Rica, Uusi-Seelanti, Trinidad ja Tobago, Salomonsaaret).

Yleisesti ottaen keskustelua EU:n edustustojen ja kansallisten lähetystöjen välisestä vuorovaikutuksesta on mahdollista syventää tavattoman paljon, vastuunjako ja resurssien kohdentamista koskevat innovatiiviset lähestymistavat mukaan luettuna. Yksi esimerkki onnistuneesta järjestelystä on espanjalaisen diplomaatin sijoittaminen EU:n edustustoon Jemenissä, millä on säästetty kansallisia määrärahoja jopa 500 000 euroa. Entistä suuremmat mahdollisuudet toimintojen yhdistämiseen ja resurssien jakamiseen olisi hyödynnettävä täysimääräisesti. Näin säästytävät kansalliset määrärahat pitäisi ottaa huomioon EUH:n resurssien määrää vahvistettaessa.

Edustustojen ohjeet ja hallinnointi

Edustustojen päälliköiden alaisuudessa työskentelevästä henkilöstöstä noin yksi kolmasosa on EUH:n ja kaksi kolmasosaa Euroopan komission palkkaamaa henkilöstöä. Yhä suurempaa osaa AD-viroista hoitaa jäsenvaltioiden ulkoasiainministeriöiden henkilöstö, mikä on kansallisten diplomaattien palkkaamista koskevan vaatimuksen mukaista. Yleisesti ottaen edustustojen koko henkilöstö on tietoinen siitä, että sen on työskenneltävä yhdessä tiiminä mutta kuitenkin kunkin tehtäviä ja vastuualueita kunnioittaen. Osana EUH:n ja komission välisiä työjärjestelyjä komission henkilöstö voi edustustoissa melko joustavasti osallistua EUH:n poliittiseen työhön. Yleisperiaate, jonka mukaan sekä EUH että komissio voivat lähettää suoraan edustustojen päälliköille ohjeita, joista lähetetään jäljennös asiasta vastaavalle EUH:n maantieteelliselle yksikölle, toimii käytännössä hyvin. Henkilöstöhallinnon koordinointi edustustoissa toimii sen sijaan

heikommin kahden erillisen rakenteen takia. EUH:n ja komission välinen yhteydenpito näissä kysymyksissä tapahtuu EUDEL-työryhmän kautta, jossa on mukana EUH:n, kehitys- ja yhteistyöpääosaston ja komission keskusyksiköiden hallintoa, kun taas komission sisäinen työryhmä (COMDEL) koordinoi erikseen virkoja niiden komission yksiköiden välillä, joilla on henkilöstöä edustustoissa. Kaksiosaisen järjestelmän takia samoista asioista keskustellaan monta kertaa ja päätöksenteko viivästyy. Se voi myös haitata suoraa yhteydenpitoa EUH:n ja niiden komission yksiköiden välillä, jotka toimivat edustustoissa.

Edustustojen rahoitusjärjestelyt

Perinteisesti edustustojen päälliköt ovat voineet siirtää vastuun ulkoisen avun ohjelmien päivittäishallinnoinnista apulaispäälliköille, ja pienissä edustustoissa komission henkilöstö on voinut joustavasti osallistua hallintomenojen hallintaan. EUH:n perustamisen jälkeen kumpikaan käytäntö ei ole enää ollut mahdollinen, mikä on aiheuttanut merkittävän hallinnollisen rasituksen edustustojen päälliköille, jotka joutuvat usein käyttämään kohtuuttomasti aikaa vähäisten maksujen hyväksymiseen.

EUH pitää ensiarvoisen tärkeänä tämän ongelman nopeaa ratkaisemista ja odottaa tämän uudelleentarkastelun saavan aikaan muutosta mahdollisimman pikaisesti. Vuoropuheluun näiden kysymysten ratkaisemiseksi on panostettu paljon, mutta toistaiseksi se ei ole tuottanut tulosta.

EUH ei voi itse tehdä lainsäädännön alaan liittyviä ehdotuksia, ja siksi sen on käännyttävä komission puoleen. EUH toivoo varainhoitoasetukseen sellaisia muutoksia, joiden ansiosta edustustojen rahoitusjärjestelyt toimisivat paremmin. Edustustojen päälliköt nostavat tämän ongelman säännöllisesti esiin. Vaikka asianmukaisen vastuuvälittämisen varmistaminen on tärkeää, tämä ongelma olisi ratkaistava. Siksi EUH suosittelee, että komissio esittää tätä koskevia ehdotuksia ensi tilassa.

Edustustojen ja jäsenvaltioiden yhteistyö

Yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa perustuu vakiintuneisiin menettelyihin, joihin kuuluu vähintään kuukausittain pidettäviä edustustojen päälliköiden kokouksia ja lukuisia muiden tasojen koordinoitukokouksia (edustustojen apulaispäälliköt, poliittiset virkamiehet, kaupan asiantuntijat, kehitysasiantuntijat jne.). Järjestelmä, jossa paikalliset virkamiehet hoitavat yhteydenotot ja antavat lausunnot, toimii hyvin. Useimmiten edustustot ovat perustaneet järjestelmiä tietojen jakamista ja poliittisten tiedustelutietojen kokoamista varten, ja siksi päätoimipaikalle laaditaan yhä useammin yhteisiä kertomuksia. Tiedonjakoa olisi edelleen kehitettävä, turvallisuusluokiteltu ja arkaluonteinen aineisto mukaan luettuna.

Erittäin vaikean taloudellisen tilanteen takia on EUH:n ja jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista kehittää paikallista yhteistyötä sekä politiikan että käytännön aloilla. EUH puoltaa voimakkaasti EU:n edustustojen ja kansallisten lähetystöjen yhteisiin tiloihin sijoittamisen periaatetta, yhteistä logistiikkaa ja yhteisiä turvallisuusjärjestelyjä ja -hankintoja sekä yhteisiä seurantakäyntejä ja valtioiden välisten suhteiden hoitoon liittyviä aloitteita. Niitä olisi lisättävä. EU:n edustustojen maailmanlaajuinen verkosto tarjoaa valtavat mahdollisuudet tiivistää yhteistyötä ja jakaa vastuuta jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinnon kanssa.

Tällä on erityistä merkitystä kun käydään keskustelua EU:n edustustojen mahdollisista uusista toiminta-aloista, kuten konsuliviranomaisten antamasta suojelusta ja turvallisuusalan asiantuntijoiden verkoston kehittämisestä. Jäsenvaltiot voivat käydä poliittista keskustelua siitä, pitäisikö EUH:n laajentaa toimintaansa kansallisen toimivallan piiriin kuuluvaan konsuliviranomaisten antamaan suojeluun, mutta on todettava, että EUH:n resurssit siihen päätoimipaikassa ovat erittäin niukat (ne on keskitetty kriisitoimien koordinointiin) eikä edustustoissa ole siihen resursseja eikä asiantuntemusta lainkaan. EUH:sta tehdyn päätöksen 5 artiklan 9 kohdassa viitataan siihen, että EU:n edustustot voisivat tukea jäsenvaltioita konsuliviranomaisen antaessa suojelua unionin kansalaisille unionin ulkopuolisissa maissa tämän vaikuttamatta voimavaroihin. Tämä on mahdollista vain, jos tarvittavat resurssit ja asiantuntemus siirretään jäsenvaltioista. EUH suhtautuu myönteisesti siihen, että jotkut jäsenvaltiot ovat osallistuneet edustustojen turvallisuusasiainhallinnon kehittämiseen lähettämällä omien puolustus- tai sisäasiainministeriöidensä taikka poliisitoimensa

asiantuntijoita maksutta tietyissä edustustoissa toteutettavaan pilottihankkeeseen.

III. KORKEAN EDUSTAJAN ASEMA

Yksi Lissabonin sopimuksen merkittävimmistä uudistuksista oli siirtää kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan valtion ulkopoliittikkaan liittyvät vastuualueet korkealle edustajalle ja EUH:lle. Korkea edustaja on näin ollen ottanut vastuulleen sekä ulkoasiainneuvoston että puolustusministerien neuvoston ja kehitysyhteistyöministerien kokouksien puheenjohtajuuden. Lisäksi korkea edustaja vastaa institutionaalisista ja edustukseen liittyvistä velvoitteista, jotka aiemmin kuuluivat korkealle edustajalle, ulkosuhteista vastaavalle komission jäsenelle ja kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan valtion ulkoministerille.

Korkean edustajan sijainen

Lissabonin sopimuksessa määrätään korkean edustajan vastuualueet, joissa yhdistyvät kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan jäsenvaltion ulkoasiainministerin, korkean edustajan / neuvoston pääsihteerin ja entisen ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen aiemmat tehtävät. Vaikka näiden tehtävien yhdistäminen tuo selviä hyötyjä, kokemus on osoittanut, että vastuiden keskittäminen tällä tavoin yhteen virkaan aiheuttaa valtavan ja jatkuvan työtaakan yhdelle henkilölle. Korkean edustajan on osallistuttava toimielinten säännöllisiin kokouksiin neuvostossa, komissiossa, Eurooppa-neuvostossa ja Euroopan parlamentissa, sekä suureen määrään säännöllisiä tapaamisia unionin ulkopuolisten maiden kanssa, mukaan luettuina huippukokoukset ja poliittiseen vuoropuheluun kuuluvat kokoukset. Samanaikaisesti korkean edustajan on pystyttävä varaamaan aikaa keskeisiin kysymyksiin ja suhteisiin perehtymiselle. Tästä hyvänä esimerkkinä on hiljattain käydyssä Serbian ja Kosovon välisessä vuoropuhelussa saavutettu menestys.

Nykyiset järjestelyt, jotka mahdollistavat muiden EU:n edustajien toimimisen korkean edustajan sijaisena tämän ollessa estynyt osallistumaan tiettyyn kokoukseen tai tapahtumaan, ovat tapauskohtaisia ja niissä ovat mukana kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan valtion ministeri, maantieteellisistä vastuualueista huolehtivat komission jäsenet, EUH:n ylemmät virkamiehet ja erityisedustajat. Yksi vaihtoehto on näiden järjestelyjen virallistaminen, jolloin korkea edustaja voisi suoremmin vastata unionin puolesta yhden tai useamman komission jäsenen toimien koordinoinnista. Samanaikaisesti korkea edustaja voisi ottaa jäsenvaltioiden ulkoasiainministerit mukaan erityistehtävien ja -operaatioiden hoitamiseen. Tämä lähestymistapa voitaisiin toteuttaa nykyisten perussopimusten ja säädöskehityksen puitteissa yhdessä komission puheenjohtajan kanssa muodostettaessa seuraavaa komissiota.

Vaihtoehtona olisi perustaa yksi tai useampia virallisia korkean edustajan sijaisen virkoja. Tällä olisi vahva poliittinen ja symbolinen vaikutus, ja se vastaisi useimpien jäsenvaltioiden ulkoasiainministeriöiden käytäntöä, jossa poliittiset valtiosihteerit tai vastaavat virkamiehet työskentelevät ministerin alaisuudessa. Käytäntö olisi kuitenkin institutionaalisesti monimutkaisempi, koska sillä ei ole selvää oikeusperustaa perussopimuksissa ja kun otetaan huomioon komission kokoonpanoa koskeva keskustelu.

Molemmissa malleissa on käsiteltävä kysymystä siitä, kuka edustaa korkeaa edustajaa Euroopan parlamentin täysistuntokeskusteluissa, jotta parlamentti saa parasta mahdollista tietoa ja varmistetaan sen aito sitoutuminen politiikkaan EUH:n kanssa. Korkean edustajan on jatkossakin osallistuttava keskusteluihin henkilökohtaisesti aina kun se on mahdollista. Myös komission jäsenet ja kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan valtion ministerit voivat antaa erittäin arvokkaan panoksen. Ajoittain on kuitenkin tilaisuuksia, joissa korkean edustajan sijainen ei ole osallistunut henkilökohtaisesti tärkeään kokoukseen tai tapahtumaan ja joissa toinen EUH:a edustava korkea virkamies voisi antaa asiantuntevamman panoksen. Siksi olisi järkevää tarkastella uudelleen poliittista vastuuta koskevaa julkilausumaa, jotta Euroopan parlamentin täysistuntokeskusteluissa voitaisiin noudattaa parlamentin ulkoasiainvaliokunnassa sovellettavaa käytäntöä, jonka mukaan myös EUH:n ylemmät virkamiehet, edustustojen päälliköt tai EU:n erityisedustajat käyttävät puheenvuoroja.

Korkea edustajan tehtävä edellyttää paljon matkustamista, mikä vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa osallistua komission kokouksiin. Korkean edustajan henkilöstö osallistuu kaikentasoiseen päätöksentekoon ja keskustelee kaikista komission toimintapolitiikan näkökohdista aina liikenteestä sisämarkkina-asioihin.

Seuraavan komission olisi harkittava nykyteknologian laajempaa hyödyntämistä esimerkiksi siten, että korkea edustaja voisi osallistua komission kokouksiin videoyhteyden kautta.

IV. SUORIUTUMINEN tavoitteista

Henkilöstöasiat

EUH:lla on 3417 työntekijää, joista 1457 päätoimipaikassa ja 1960 EU:n edustustoissa. Lisäksi EU:n edustustoissa työskentelee noin 3500 komission henkilöstön jäsentä. EUH:n henkilöstössä on hieman yli 900 AD-virkkaa, joista 538 päätoimipaikassa ja 365 edustustoissa. Muuhun henkilöstöön kuuluu 652 AST-toimihenkilöä ja 363 lähetettyä kansallista asiantuntijaa, 322 sopimussuhteista toimihenkilöä ja 1137 edustustojen paikallista toimihenkilöä.

EUH:sta tehdyn päätöksen 6 artiklan mukaisesti palvelukseenotto EUH:oon toteutetaan ansioihin perustuvalla avoimella menettelyllä, jonka tavoitteena on varmistaa, että yksikkö saa palvelukseensa mahdollisimman päteviä, tehokkaita ja luotettavia henkilöitä ja samalla varmistaa riittävä maantieteellinen ja sukupuolten välinen tasapaino sekä kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten tarkoituksenmukainen edustus. EUH:n perustamisen jälkeisessä siirtymävaiheessa on edistytty erinomaisesti tavoitteessa, jonka mukaan yksi kolmasosa AD-viroista täytetään jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinnosta tulevilla väliaikaisilla toimihenkilöillä. Vuoden 2013 virkamieskierrossa tehtyjen päätösten seurauksena näiden toimihenkilöiden kokonaismäärä on 32,9 prosenttia, josta

23,8 prosenttia on päätoimipaikan viroissa ja 46,2 prosenttia edustustojen viroissa (heistä 44 prosenttia on edustustojen päälliköitä). Nykyinen päätoimipaikan ja edustustojen välinen epätasapaino johtuu siitä, että enemmistö EUH:lle varatuista uusista viroista on käytetty edustustojen tukemiseen. Ajan mittaan tämä epätasapaino korjaantuu, kun EUH laatii koko henkilöstölle uuden virkamieskiertoa ja liikkuvuutta koskevan toimintalinjan.

Liitteessä 1 olevassa taulukossa esitetään kansallisuuksittain täydellinen erittely eri henkilöstöryhmien maantieteellisestä tasapainosta ja kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten tarkoituksenmukaisesta edustuksesta EUH:ssa. Uusista jäsenvaltioista, jotka olivat huomattavasti aliedustettuina komission yksiköistä ja neuvoston pääsihteeristöstä EUH:oon siirretyn henkilöstön joukossa, voidaan todeta, että EU:hun vuonna 2004 liittyneiden 12 jäsenvaltion osuus on nyt 17,2 prosenttia henkilöstötaulukon viroista suhteessa niiden noin 20 prosentin osuuteen EU:n väkiluvusta. AD-virkojen luku on hieman suurempi eli 18 prosenttia. Edustuston päällikön tehtävissä toimii vähintään yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta Kyprosta, Luxemburgia ja Slovakiaa lukuun ottamatta. Uusien jäsenvaltioiden osuus edustustojen päälliköiden kokonaismäärästä on 14 prosenttia: 19:ää edustuston päällikön virkaa hoitaa vuonna 2004 EU:hun liittyneen jäsenvaltion kansalainen. Vastaava luku EUH:n toiminnan käynnistyessä oli vain 1 (0,7 prosenttia). EUH suhtautuu luottavaisesti siihen, että nykyinen avoimiin kilpailuihin perustuva palvelukseenottokäytäntö pysyy voimassa ja lujittaa edelleen hakuun pantavien ja täytettävien virkojen maantieteellistä tasapainoa.

Korkea edustaja on myös vahvasti sitoutunut edistämään sukupuolten välistä tasapainoa EUH:ssa. Kun henkilöstöä siirrettiin EUH:oon joukkona, sinne saatiin etupäässä miespuolisia työntekijöitä, ja jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinnon tavoin EUH:lla on haasteita houkutella päteviä naispuolisia ehdokkaita ylempiin virkoihin. EUH:n perustamisen jälkeen naisten määrä edustustojen päälliköiden viroissa on noussut yli kaksinkertaiseksi: kymmenestä

24:ään (17 prosenttiin). Päätoimipaikassa on johtotehtävissä 22 naista jaostopäällikön ja sitä korkeammassa viroissa, mikä on 18 prosenttia kokonaismäärästä. Ulkoasiainhallinnon korkeimmassa asemassa oleva nainen on politiikkajohtaja Helga Schmid, joka johtaa naisten ammatillista kehitystä edistävää ja tukevaa EUH:n naisjohtajien verkostoa. Sukupuolten tasapainoa edistävää työtä ja mahdollisten uralla etenemisen esteiden poistamista olisi tehostettava.

EUH:n yleisenä tavoitteena on sellainen henkilöstöpolitiikka, joka tarjoaa tasa-arvoiset mahdollisuudet ja uranäkymät koko henkilöstölle. Koska EUH:n lähtökohtana on vakinaisten virkamiesten ja jäsenvaltioista tulevien väliaikaisten toimihenkilöiden tasa-arvoinen kohtelu, sen on edelleen pidettävä kiinni tavoitteesta, että vähintään yksi kolmasosa AD-tason henkilöstöstä tulee jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinnosta samalla kun vakinaisen henkilöstön määrä pysyy vähintään 60 prosentissa. Nyt kun yhden kolmasosan tavoitetta ollaan

saavuttamassa, EUH pohtii aktiivisesti sen vaikutuksia väliaikaisten toimihenkilöiden palvelukseenottoon ja urakehitykseen, henkilöstön sisäistä liikkuvuutta edistävään ulkoasiainhallinnon henkilöstökiertojärjestelmään sekä väliaikaisten toimihenkilöiden ylenemismahdollisuuksiin. Lisäksi on ilmoitettava riittävä määrä vapaita virkoja, jotta lähetetyn väliaikaisen henkilöstön tilalle saadaan palkattua uutta väliaikaista henkilöstöä entisen palatessa kansallisiin yksikköihinsä. EUH on vakuuttunut siitä, että sen on tehtävä yksittäisiä kansallisia diplomaatteja koskevat päätökset tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Neuvoa-antavan nimityskomitean vakiintuneet menettelyt tarjoavat hyvän lähtökohdan tälle yhteistyölle, jota täydentää Coreperin jäsenvaltioiden kanssa noudattama täysi avoimuus.

Kansallisten diplomaattien palvelukseen ottamista koskevan siirtymävaiheen lähestyessä loppuaan EUH:ssa, sen on löydettävä henkilöstöpolitiikkaansa uusi tasapaino. Erityisen tärkeää on antaa EUH:n vakinaisille virkamiehille selvät ja ennakoitavat uranäkymät sekä EUH:n sisällä että edistämällä henkilöstön kitkatonta liikkuvuutta EUH:n ja muiden toimielinten välillä. Samoin on tärkeää avata lähtötason henkilöstön palvelukseenotto EPSON kilpailuille heti kun yhden kolmasosan tavoite on saavutettu, jotta turvataan uuden sukupolven vakinainen virkamieskunta. EUH on myös 1. heinäkuuta 2013 alkaen ilmoittanut avoimista viroistaan perussopimusten mukaisten tavanomaisten rekrytointilähteiden (EUH, jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinto, komissio ja neuvoston pääsihteeristö) lisäksi muillekin EU:n toimielimille, kuten Euroopan parlamentin virkamiehille.

Päätelmät

Tässä asiakirjassa esitetään useita korkean edustajan ehdotuksia ja aloitteita, jotka koskevat ulkoasiainhallinnon organisaatiota ja toimintaa. Ehdotukset perustuvat ulkoasiainhallinnon suhteellisen lyhyeen toiminta-aikaan sen perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen ja sen seurauksena varainhoitoasetukseen ja henkilöstösääntöihin tehtyjen muutosten 1. tammikuuta 2011 tapahtuneen voimaantulon jälkeen. Tässä vaiheessa tarkastelussa keskitytään tarkoituksella toimintapoliittisiin kysymyksiin ja parannusmahdollisuuksiin puuttumatta siihen, mitä sisäisiä organisaatiomuutoksia, säädösmuutoksia tai muiden laajempien kysymysten pohtimista ne voisivat edellyttää vuoden 2014 institutionaalisen siirtymävaiheen yhteydessä.

Tiivistelmä muutosehdotuksista

Lyhyen aikavälin suositukset

ORGANISAATIO

1. Nimitetään EUH:sta pysyvät puheenjohtajat niille ulkosuhdeasioita käsitteleville neuvoston työryhmille, jotka ovat pysyneet kiertävää puheenjohtajuutta hoitavan valtion alaisuudessa (ulkosuhdeneuvoston työryhmä, kehitysyhteistyöryhmä, Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioita käsittelevä työryhmä, Euroopan vapaakauppaliittoa käsittelevä työryhmä, terrorismityöryhmä, kansainvälisen julkisoikeuden työryhmä ja Athene-järjestelmää käsittelevä työryhmä). Tarkistetaan neuvoston pääsihteeristössä ulkosuhdeasioiden hoitoon osoitettuja henkilöstömääriä ja siirretään tarvittavat resurssit EUH:oon. Luodaan laajentumista käsittelevän työryhmän ja EUH:n välille erityinen yhteistyösuhde.
2. Siirretään puheenjohtajuuteen liittyvät tehtävät asiainhoitajien johtamille EU:n edustustoille Laosissa, Gambiassa, Costa Ricassa, Uudessa-Seelannissa, Trinidad ja Tobagossa sekä Salomonsaarilla.
3. Vahvistetaan apulaispääsihteerin koordinoitavastuu YTPP:n ja turvallisuuspolitiikan sekä kriisinhallinnan osastoista, mukaan luettuna niiden suhteet muuhun EUH:oon.
4. Tarkastellaan uudelleen Euroopan unionin erityisedustajien toimeksiantoa ja asemaa heidän integroimisekseen tiiviimmin EUH:n rakenteisiin (päätoimipaikka ja edustustot). Arvioidaan uudelleen erityisedustajien nimittämistä, toimeksiantoa ja rahoitusta koskevia neuvoston suuntaviivoja.
5. Vahvistetaan EUH:n pakoteryhmää muun muassa siirtämällä pakoteasioita käsittelevää henkilöstöä ulkopoliittikan välineiden hallinnosta (FPI) ja lisäämällä jäsenvaltioista lähetetyn henkilöstön määrää.
6. Vahvistetaan EU:n keskeisiin politiikanaloihin (energiavarmuus, ympäristö, muuttoliike, terrorismin torjunta, ulkoiset talouskysymykset) liittyviä EUH:n valmiuksia.
7. Vahvistetaan EUH:n toimintapolitiikan suunnitteluvaihtoehtoja strategisten kysymysten ja asiakirjojen alalla.
8. Sijoitetaan ympärivuorokautisesti toimiva EUH:n tilannekeskus vastaperustetun ympärivuorokautisesti toimivan komission hätäpukekeskuksen yhteyteen, jotta voidaan luoda yhtenäinen EU:n kriisitoimintakeskus, joka käyttää EU:n resursseja paremmin.

TOIMINTA

9. Komission varapuheenjohtajana korkean edustajan olisi tehtävä erityisesti ulkosuhteita koskevia ehdotuksia sisällytettäväksi komission vuotuisen työohjelmaan.
10. EUH:n olisi esitettävä toimintapoliittisten painopisteiden mukaisesti tiettyjä alueita tai temaattisia kysymyksiä koskevia keskipitkän aikavälin strategioita, jotta niistä voitaisiin keskustella neuvostossa sovitun aikataulun mukaisesti. Näillä strategioilla voitaisiin myös tukea neuvostossa eri tasoilla (Eurooppa-neuvosto, ministerikokoukset, poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, työryhmät) käytävien keskustelujen yhtenäistämistä.
11. EUH:n olisi annettava panoksensa kolmen peräkkäisen puheenjohtajavaltion laajempaan työohjelmaan.
12. Järjestetään EUH:n ja komission pääsihteeristön yhteisellä tuella ulkosuhteita käsittelevän komissaariyhmän säännöllisiä kokouksia, joiden puheenjohtajana toimii korkea edustaja. Vahvistetaan korkean edustajan pääkoordinaattorin rooli kaikissa ulkosuhteisiin liittyvissä kysymyksissä EUH:n maantieteellisten ja aihekohtaisten yksiköiden tuella.

13. Säilytetään EUH:n aktiivinen vaikutusvalta unionin ulkoisen avun ohjelmasuunnitteluun nykyisen säädöskehityksen rajoissa. Lisäämällä jäsenvaltioiden lähettämien asiantuntijoiden määrää voitaisiin vahvistaa EUH:n näkyvyyttä ja vaikutusta.

14. Edellytetään, että kaikki edustustoille annettavat ohjeet lähetetään edustustojen päälliköille ja niistä toimitetaan jäljennös asianomaiselle EUH:n maantieteelliselle yksikölle.

- 15.** Edistetään EU:n edustustojen ja jäsenvaltioiden lähetystöjen tiiviimpää koordinointia unionin ulkopuolisissa maissa erityisesti hyödyntämällä paremmin yhteisiä kertomuksia ja tiedonjakoa. Varmistetaan arkaluonteisten ja turvallisuusluokiteltujen tietojen vaihtamiseen tarkoitetun järjestelmän toteuttaminen kokonaisuudessaan (myös asemapaikkansa ulkopuolella asuvien EU-lähettiläiden kanssa).
- 16.** Asetetaan tärkeysjärjestykseen yhteishankkeet EU:n edustustojen ja kansallisten lähetystöjen välisten tukipalvelujen sijoittamiseksi samoihin tiloihin ja yhdistämiseksi (myös asianmukaiset kustannustenjakojärjestelyt). Tarkastellaan mahdollisuuksia käyttää jäsenvaltioiden kansallisia turvallisuusresursseja EU:n edustustojen suojeluun kustannusten korvaamisen periaatteen mukaisesti.
- 17.** Yksinkertaistetaan edustustojen hallinnollista talousarviota yhdistämällä EUH:n ja komission talousarvioiden määrärahat.
- 18.** Vahvistetaan EUH:n ja komission välistä koordinointia edustustojen resurssien hallinnassa (yhdistämällä EUDEL- ja COMDEL-työryhmien rakenteet).
- 19.** Tuetaan kaikkien EU:n edustustojen vastuuhenkilöiden asemaa siten, että he kykenevät kattamaan keskeiset politiikanalat (esimerkiksi ihmisoikeudet). Kehitetään edustustojen sotilas- ja siviilialan turvallisuusasiantuntijoiden verkostoa. Jatketaan keskustelua EU:n edustustojen mahdollisesta konsuliviranomaisen roolista, mikä edellyttää poliittista yhteisymmärrystä sekä lisäresursseja ja asiantuntemusta jäsenvaltioista.
- 20.** Selkeytetään EUH:n ja komission/neuvoston pääsihteeristöpalvelujen työnjakoa ulkosuhteisiin liittyvillä vastuualueilla toiminnan tehostamiseksi ja päällekkäisyyksien karsimiseksi. Kaikki tarvittavat henkilöstösiirrot voitaisiin ottaa huomioon vuoden 2014 talousarviomenettelyssä.
- 21.** Tarkistetaan komission ja neuvoston pääsihteeristön kanssa tehtyjä palvelutasosopimuksia ja resurssien kohdentamista tiedossa oleviin ongelmakohtiin (esimerkiksi neuvoston kokoustilojen käyttö konferensseihin ja poliittiseen vuoropuheluun, suojattujen viestintäjärjestelmien siirto, resurssit turvallisuuden varmistamiseksi unionin ulkopuolisissa maissa).
- 22.** Tarkastellaan uudelleen painopistealoja ja pyritään järjeistämään poliittiseen vuoropuheluun kuuluvia virallisia kokouksia ministeritasolla ja ylemmällä virkamiestasolla. Kokousaikataulun olisi perustuttava keskustelujen asiasisältöön.

HENKILÖSTÖ

- 23.** Henkilöstöpolitiikassa on säilytettävä vakinaisten virkamiesten ja väliaikaisten toimihenkilöiden tasapaino kaikilla tasoilla suhteessa tavoitteeseen, jonka mukaan henkilöstöstä yksi kolmasosa on kansallisia diplomaatteja ja vähintään 60 prosenttia virkamiehiä (perusteena tasa-arvoisen kohtelun periaate ja houkuttelevien uranäkymien turvaaminen kaikille). Avoimista viroista ilmoitetaan kolmelle perussopimusten mukaiselle rekrytointilähteelle nykyisten väliaikaisten toimihenkilöiden henkilöstökierrosta johtuvien tarpeiden mukaisesti.
- 24.** Jäsenvaltioista tulevien väliaikaisten toimihenkilöiden asemaa ja hallinnointia koskevien erityistoimien alaan on kuuluttava sopimusten kesto/uusiminen, mahdollisuus hyödyntää EUH:n virkoihin liittyvää liikkuvuutta ja virkamieskiertoa, palkkaluokat, ylennykset sekä uudelleenluokittelu ja uudelleenintegrointi kansallisiin ulkoasiainministeriöihin.
- 25.** Jatketaan toimia muiden maantieteellistä tasapainoa koskevien kysymysten ratkaisemiseksi ja kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten tarkoituksenmukaisen edustuksen saavuttamiseksi.
- 26.** Toteutetaan lisätoimia sukupuolijakauman tasapainon edistämiseksi.

Keskipitkän aikavälin suositukset

ORGANISAATIO

1. Tarkistetaan YTPP-operaatioiden hallinnointi ja menettelyt (järkeistetään siviili- ja sotilasoperaatioiden suunnittelutoimia, karsitaan neuvoston työryhmien kuulemismenettelyn välivaiheita, yksinkertaistetaan hankinta- ja rahoitusmenettelyjä). Joulukuussa pidettävän Eurooppa-neuvoston turvallisuutta ja puolustusta koskevassa keskustelussa voitaisiin käsitellä myös rakenteellisia kysymyksiä (esimerkiksi YTPP:n rakenteiden yhdistämistä EUH:oon, raportointikanavia, operaatiotukea).
2. Perustetaan logistista tukea sekä hankintamenettelyihin liittyvää ja hallinnollista tukea tarjoava yhteinen palvelukeskus kaikille YTPP:n operaatioille ja erityisedustajille.
3. Selkeytetään korkean edustajan poliittis(t)en sijais(t)en järjestelmää (joko EUH:n sisäisissä rakenteissa tai selkeyttämällä korkean edustajan asemaa muihin komission jäseniin nähden). Päätetään nykyistä käytäntöä koskevista virallisista järjestelyistä; nykykäytännön mukaan ulkoasiainministerit, komission jäsenet ja EUH:n ylemmät virkamiehet voivat toimia korkean edustajan sijaisena (heillä on oltava myös viralliset edustusoikeudet Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission kokouksissa).
4. Jaettaessa tulevaisuudessa komission vastuualueita vahvistetaan korkean edustajan asemaa ulkoisen avun ohjelmia koskevassa komission päätöksenteossa, jotta varmistetaan mahdollisimman suuri johdonmukaisuus EU:n ulkopoliittikan painopistealojen kanssa ja selkeytetään korkean edustajan päävastuuta suhteista Länsi-Balkaniin ja Euroopan naapuruuspolitiikan piirissä oleviin maihin.
5. Järkeistetään EUH:n ylimmän johdon rakennetta, erityisesti johtokunnan kokoonpanoa sekä pääjohtajien ja muiden johtajien välistä työnjakoa. Yhdistetään toimeenpanevan pääsihteerin ja hallintopääjohtajan virat yhdeksi pääsihteerin viraksi pääjohtajien määrän vähentämiseksi.

TOIMINTA

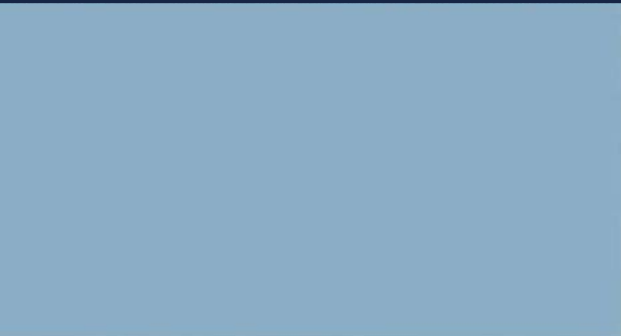
6. Tulevan institutionaalisen siirtymävaiheen yhteydessä tarkastellaan uudelleen poliittista vastuuta koskevaa korkean edustajan julkilausumaa, jotta voidaan esimerkiksi ratkaista, kuka voi edustaa korkeaa edustajaa Euroopan parlamentin keskusteluissa, lisätä Euroopan parlamentin panosta politiikan suunnittelun alkuvaiheessa sekä käsitellä turvallisuusluokiteltujen tietojen saatavuutta (mukaan luettuna EU:n edustustojen poliittinen raportointi) ja Euroopan parlamentin unionin ulkopuolisiin maihin suuntautuvien vierailujen tukemista.
7. Muutetaan varainhoitoasetusta, jotta saadaan ratkaistua edustustojen kahdenlaisiin rahoitusjärjestelyihin liittyvät ongelmat.
8. Tarkastellaan uudelleen komission tilintarkastusyksikön ja sisäisen tarkastusyksikön asemaa suhteessa EUH:n varainhoitoon.
9. Ratkaistaan muut toimivaltaongelmat sen varmistamiseksi, että EUH ja EU:n edustustot ovat ainoa kanava unionin ulkosuhdeasioille myös jaettuun toimivaltaan kuuluvilla aloilla ja monenvälisillä foorumeilla, kuten esimerkiksi YK:n järjestelmässä ja Etyj:ssä.

Liite 1

| JÄSENVALTIOIDEN DIPLOMAATTIEN OSUUS HALLINTOHENKILÖSTÖSTÄ (OSUUDESSA ON OTETTU HUOMIOON JO ILMOITETUT REKRYTOINNIT VUODEN 2013 TEHTÄVÄKIERROSSA) | | | | | | | AST- HENKI- LÖSTÖ 20.6. 2013 ALKAEN | SOPIMUS SUHTEI- SET TOIMI- HENKI- LÖT 20.6. 2013 ALKAEN |
|---|-------------------------------------|-------|-------------------------|-------|------|--------|--|--|
| Valtio | Jäsen- valtioiden diplomaatit | % | AD- virka- miehet | % | Yht. | % | | |
| Itävalta | 11 | 1,2 % | 17 | 1,8 % | 28 | 3,0 % | 11 | 7 |
| Belgia | 16 | 1,7 % | 49 | 5,2 % | 65 | 7,0 % | 166 | 85 |
| Bulgaria | 10 | 1,1 % | 3 | 0,3 % | 13 | 1,4 % | 5 | 5 |
| Kypros | 1 | 0,1 % | 3 | 0,3 % | 4 | 0,4 % | 2 | 0 |
| Tšekki | 12 | 1,3 % | 11 | 1,2 % | 23 | 2,5 % | 13 | 2 |
| Tanska | 10 | 1,1 % | 17 | 1,8 % | 27 | 2,9 % | 16 | 1 |
| Viro | 7 | 0,7 % | 5 | 0,5 % | 12 | 1,3 % | 10 | 0 |
| Suomi | 7 | 0,7 % | 13 | 1,4 % | 20 | 2,1 % | 17 | 4 |
| Ranska | 39 | 4,2 % | 83 | 8,9 % | 122 | 13,0 % | 51 | 68 |
| Saksa | 22 | 2,4 % | 69 | 7,4 % | 91 | 9,7 % | 42 | 19 |
| Kreikka | 9 | 1,0 % | 26 | 2,8 % | 35 | 3,7 % | 28 | 3 |
| Unkari | 11 | 1,2 % | 10 | 1,1 % | 21 | 2,2 % | 10 | 2 |
| Irlanti | 7 | 0,7 % | 15 | 1,6 % | 22 | 2,4 % | 14 | 3 |
| Italia | 15 | 1,6 % | 84 | 9,0 % | 99 | 10,6 % | 53 | 39 |
| Latvia | 7 | 0,7 % | 4 | 0,4 % | 11 | 1,2 % | 3 | 1 |
| Liettua | 4 | 0,4 % | 5 | 0,5 % | 9 | 1,0 % | 5 | 2 |
| Luxemburg | 0 | 0,0 % | 2 | 0,2 % | 2 | 0,2 % | 0 | 0 |
| Malta | 6 | 0,6 % | 2 | 0,2 % | 8 | 0,9 % | 4 | 0 |
| Alankomaat | 10 | 1,1 % | 21 | 2,2 % | 31 | 3,3 % | 25 | 2 |
| Puola | 10 | 1,1 % | 27 | 2,9 % | 37 | 4,0 % | 24 | 4 |
| Portugali | 9 | 1,0 % | 20 | 2,1 % | 29 | 3,1 % | 29 | 12 |
| Romania | 14 | 1,5 % | 4 | 0,4 % | 18 | 1,9 % | 16 | 12 |
| Slovakia | 4 | 0,4 % | 3 | 0,3 % | 7 | 0,7 % | 4 | 3 |
| Slovenia | 9 | 1,0 % | 2 | 0,2 % | 11 | 1,2 % | 10 | 0 |
| Espanja | 22 | 2,4 % | 61 | 6,5 % | 83 | 8,9 % | 44 | 36 |
| Ruotsi | 11 | 1,2 % | 25 | 2,7 % | 36 | 3,9 % | 28 | 1 |
| Yhdistynyt kuningas- kunta | 25 | 2,7 % | 46 | 4,9 % | 71 | 7,6 % | 29 | 9 |

| | | | | | | | | |
|----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|---------|-----|-----|
| Yhteensä | 308 | 32,9 % | 627 | 67,1 % | 935 | 100,0 % | 659 | 320 |
|----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|---------|-----|-----|

EUH:n tarkastelu



verkkosivusto

Facebook

Twitter

Eurooppa maailmalla