



EUROOPAN
KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN
ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 11.12.2013
JOIN(2013) 30 final

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin

I. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarve

Lissabonin sopimuksessa vahvistetaan Euroopan unionin ulkoisten toimien periaatteet ja tavoitteet. Näihin tavoitteisiin pyrittäessä olisi sopimuksen mukaan varmistettava johdonmukaisuus EU:n ulkoisten toimien eri alojen välillä sekä niiden ja EU:n muiden politiikkojen välillä. Sopimuksen voimaantulo ja sillä luotu uusi institutionaalinen rakenne, joka käsittää muun muassa komission varapuheenjohtajan, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan toimen sekä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) perustamisen, ovat tuoneet EU:lle enemmän sekä mahdollisuuksia että kunnianhimoa lisätä ulkoisten toimien johdonmukaisuutta, tuloksellisuutta ja strategisuutta edellyttäen, että se hyödyntää käytössään olevia välineitä ja resursseja täysimääräisesti.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa ei ole käsitteenä uusi. Sitä on jo sovellettu menestyksellä EU:n toiminnan järjestämiseen monissa tapauksissa viime vuosina, esimerkiksi Afrikan sarvessa sekä Sahelin ja Afrikan suurten järvien alueella. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan ajatuksia ja periaatteita ei vielä kuitenkaan sovelleta systemaattisesti EU:n ulkoisten toimien johtoperiaatteina, varsinkaan konfliktineston ja kriisinratkaisun aloilla.

Tässä tiedonannossa esitetään joitakin käytännön toimenpiteitä, joita toteuttamalla EU pyrkii entistä kokonaisvaltaisempaan lähestymistapaan ulkosuhteiden alan politiikoissaan ja toimissaan. Korkea edustaja ja komissio vahvistavat tällä tiedonannolla yhteisen näkemyksensä EU:n kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin ja sitoutuvat täysimääräisesti lähestymistavan yhteiseen soveltamiseen EU:n ulkosuhdepolitiikassa ja -toimissa. Tämä yhteinen näkemys kattaa kaikki ulkoisten konfliktien tai kriisien vaiheet: varhaisvaroitus ja toimintavalmius; konfliktinesto, toiminta kriisitilanteessa ja kriisinhallinta; sekä varhainen toipuminen, vakauttaminen ja rauhanrakentaminen maiden auttamiseksi takaisin pitkän aikavälin kestävän kehityksen tielle.

On EU:n oman edun mukaista osallistua konfliktien, kriisien ja muiden turvallisuushäiriöiden ehkäisyyn, niihin valmistautumiseen, niissä toimimiseen ja niistä toipumisen tukemiseen

rajojensa ulkopuolella. Kyseessä on pysyvä vastuu ja tehtävä, joka tunnustetaan niin Euroopan turvallisuusstrategiassa kuin EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassakin. Taustalla vaikuttaa se, että EU:ta pidetään naapurialueillaan ja muualla maailmassa rauhan ja vakauden esikuvana, mutta vastuun kantaminen on myös EU:n oman globaalin edun mukaista. Unionilla on käytössään lukuisia politiikkoja, keinoja ja välineitä, joilla se voi vastata näihin haasteisiin. Valikoima kattaa diplomatian, turvallisuuden, puolustuksen, rahoituksen, kaupan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun. EU on maailman suurin kaupan alan yhteenliittymä ja julkisen kehitysavun ja humanitaarisen avun antaja.

Kokonaisvaltaisuudella ei tarkoiteta pelkästään EU:n välineiden ja resurssien yhteistä hyödyntämistä vaan myös sitä, että EU-tason toimijoilla ja jäsenvaltioilla on yhteinen vastuu. EU:lla on ainutlaatuinen 139 edustuston verkosto, diplomatian asiantuntemusta EUH:ssa, EU:n erityisedustajat mukaan lukien, ja toimintaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatioiden puitteissa. Tätä osaamista hyödyntämällä sekä komission ja 28 jäsenvaltion strategisella yhteistoiminnalla EU voi paremmin määritellä perustavanlaatuiset intressinsä ja arvonsa ja puolustaa niitä, ajaa keskeisiä poliittisia tavoitteitaan, ehkäistä kriisejä ja auttaa vakauden palauttamisessa. Näin toimimalla se auttaa parantamaan konfliktin uhan alla elävien ihmisten elämää ja ehkäisemään tai lieventämään turvattomuuden ja konfliktien vaikutuksia EU:hun, sen kansalaisiin ja sen sisäiseen turvallisuuteen. EU on ulkosuhteissaan vahvempi, yhtenäisempi, näkyvämpi ja tuloksekkaampi, jos kaikki EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisen strategisen analyysin ja vision pohjalta. Tästä kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta on kyse.

Maailmanlaajuiset haasteet käyvät koko ajan lukuisammiksi ja monimutkaisemmiksi (esim. ilmastonmuutos ja luonnonvarojen laadun heikkeneminen, ylikansoitus ja muuttoliike, laiton kauppa, energiavarmuus, luonnononnettomuudet, kyberturvallisuus, merenkulun turvallisuus, alueelliset konfliktit, radikalisoituminen ja terrorismi), ja kilpailu taloudellisista resursseista jatkuu. Siksi kokonaisvaltaiselle lähestymistavalle, joka perustuu kaikkien asiaankuuluvien ulko- ja sisäpolitiikan välineiden optimaaliselle käytölle, on suurempi tarve kuin koskaan aikaisemmin.

Rauha ja turvallisuus ovat kestävä kehityksen ja köyhyyden hävittämisen ennakkoodellytyksiä; ei olekaan ihme, että hauraat ja konfliktin koettelemat maat ovat kauimpana vuosituhaten kehitystavoitteista. EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan

soveltamisessa lähtökohtana onkin turvallisuuden ja kehityksen välinen kytkös.

Lähestymistavan taustalla on myös muita tärkeitä periaatteita. Ensinnäkin toiminnan on oltava räätälöityä ja perustuttava vallitsevan tilanteen realiteetteihin ja logiikkaan – valmiita suunnitelmia tai vakioratkaisuja ei ole. Toiseksi EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa on kaikkien toimijoiden yhteinen ja jaettu vastuu, sijaitsivatpa ne sitten Brysselissä, jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa. Menestyminen edellyttää kollektiivista poliittista tahtoa, läpinäkyvyyttä, luottamusta ja jäsenvaltioiden proaktiivisuutta. Kolmanneksi lähestymistapa perustuu EU:n toimielinten ja yksikköjen sekä jäsenvaltioiden toimivaltuuksien, sellaisina kuin niistä määrätään perussopimuksissa, täysimääräiseen kunnioitukseen ja niistä syntyvään lisäarvoon:

- humanitaarista apua annetaan siitä sovitun toimintatavan mukaisesti humanisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden periaatteita kunnioittaen, puhtaasti avustettavan väestön tarpeiden pohjalta ja humanitaarista apua koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti;
- kehitysavun osalta EU ja sen jäsenvaltiot noudattavat kehityspolitiikkaa koskevaa eurooppalaista konsensusta (2005) ja muutossuunnitelmaa (2012) sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitean laatimia suuntaviivoja;
- EU:n jäsenvaltiot harjoittavat YTPP-operaatioiden poliittista valvontaa ja strategista ohjausta poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa.

II. Konfliktteihin ja kriiseihin sovellettavan kokonaisvaltaisen lähestymistavan käyttöönotto

Seuraavilla toimenpiteillä voidaan edelleen lisätä EU:n ulkopoliitiikan ja ulkoisten toimien johdonmukaisuutta ja tuloksellisuutta konflikteissa ja kriiseissä.

1. Yhteisten arviointien laatiminen

Konfliktinestoa, toimintavalmiutta ja varsinaista toimintaa koskevan johdonmukaisen poliittisen strategian lähtökohtana on kaikkien keskeisten toimijoiden yhteinen näkemys käsillä olevasta tilanteesta tai haasteesta. Yhteisessä analyysissä pitäisi esittää EU:n näkemys konfliktin tai kriisin syistä, määritellä kohderyhmät, laatia tilannearvio sekä arvioida toiminnan tai siitä pidättymisen mahdolliset riskit. Siinä on myös jäsenneltävä EU:n intressit ja tavoitteet sekä mahdollinen rooli rauhan, turvallisuuden, kehityksen, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi EU:n käytettävissä olevat resurssit ja toiminnan asianomaisessa maassa tai asianomaisella alueella huomioon ottaen. Yhteisen analyysin kehittämiseksi olisi edistettävä seuraavassa lueteltuja toimia.

Toimet:

- Parannetaan tilannetietoisuutta ja analyysivalmiuksia erityisesti kytkemällä EU:n toimielimissä ja yksiköissä käytössä olevat eri järjestelyt, kuten hätäavun koordinoitakeskus ja EU:n tilannekeskus, paremmin yhteen. Helpotetaan EU:n toimielinten tiedonsaantia muun muassa jäsenvaltioista, myös tiedustelutietojen saantia, jotta voitaisiin ehkäistä kriisejä, valmistautua niihin, lieventää niiden seurauksia ja nopeuttaa niihin reagoimista.
- Lisätään varhaista, ennakoivaa, avointa ja säännöllistä tiedonjakoa, koordinoitua ja ryhmätyötä kaikkien vastuullisten kesken päätoimipaikassa Brysselissä tai kohteessa (mukaan lukien EU:n edustustot, YTPP-operaatiot, jäsenvaltiot, EU:n erityisedustajat ja EU:n virastot tilanteen mukaan).
- Kehitetään edelleen yhteisiä konfliktien ja kriisien analysointimenetelmiä ja sovelletaan niitä systemaattisesti. Menetelmissä on huomioitava sekä kentän että päätoimipaikan humanitaariset, poliittiset ja kehitys-, turvallisuus- ja puolustusnäkökohdat ja hyödynnettävä kaikkia käytössä olevia, myös jäsenvaltioista peräisin oleva, tietoja ja analyysijä.

- Laaditaan näiden analyysien pohjalta systemaattisesti ehdotuksia ja vaihtoehtoja, joista sitten keskustellaan jäsenvaltioiden kanssa neuvoston eri elimissä, myös poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa. YTPP-operaatioiden tapauksessa noudatetaan yleensä kriiseihin sovellettavaa politiikkakehystä, jonka puitteissa määritellään ongelma, perustellaan EU:n toimien tarve (etujen, arvojen, tavoitteiden ja valtuuksien perusteella) ja kartoitetaan, mitä välineitä toimintaan on käytettävissä ja mitkä niistä soveltuvat tarkoitukseen parhaiten.

2. Yhteisen strategisen vision luominen

EU:n pitäisi yhteisen analyysin pohjalta ja aina kun mahdollista tehdä työtä eri toimielimissä ja jäsenvaltioiden kanssa luodakseen yhteisen strategisen vision konflikteja tai kriisejä varten sekä EU:n eri politiikan alojen tulevaa toimintaa varten. Tämän vision pitäisi toimia EU:n toiminnan yleisenä ohjenuorana.

Toimet:

- Maasta tai alueesta laadittu EU:n strateginen visio pitäisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää yleisluonteiseen EU:n strategia-asiakirjaan. Tuoreita esimerkkejä ovat Afrikan sarven strategiakehys, EU:n strategia turvallisuudesta ja kehityksestä Sahelin alueella sekä ehdotus Afrikan suurten järvien aluetta koskevaksi EU:n strategiaksi.
- Yhteisissä puiteasiakirjoissa¹ pitäisi soveltuvin osin määritellä EU:n ja jäsenvaltioiden tavoitteet ja painopisteet tiettyjä maita varten.

3. Ennaltaehkäisyyn panostaminen

EU:n on pyrittävä ehkäisemään konfliktit ennen kriisin syntymistä tai väkivallan puhkeamista. Tämä on kaiken EU:n diplomaattisen toiminnan pysyvä ja ensisijainen tavoite. Pitkällä tähtäimellä ennaltaehkäisy tulee paljon halvemmaksi kuin puhjenneiden konfliktien selvittely. Ennaltaehkäisy tukee rauhaa, turvallisuutta ja kestävästä kehitystä. Sen avulla voidaan pelastaa ihmishenkiä ja vähentää kärsimystä, välttää kotien, yritysten, infrastruktuurin ja talouden tuhoutuminen, lievittää jännitteitä, ratkoa riitoja ja estää väkivaltaista radikalisoitumista ja

¹ Korkean edustajan ja komission yhteinen tiedonanto: *Globaali Eurooppa – Uusi lähestymistapa EU:n ulkoisen toiminnan rahoittamiseen*, KOM(2011) 865 lopullinen.

terrorismia ruokkivien olosuhteiden syntyminen. Se myös auttaa suojelemaan EU:n etuja ja ehkäisemään EU:n turvallisuuteen ja vaurauteen kohdistuvia seurauksia.

Toimet:

- Varhainen varoittaminen/toiminta: käytetään uusia ja olemassa olevia EU:n varhaisvaroitusjärjestelmiä², myös jäsenvaltioiden järjestelmiä, puhkeamaisillaan olevien konfliktien ja kriisien riskin tunnistamiseksi ja määritellään mahdolliset tilannetta rauhoittavat toimet.
- Tehdään työtä EU:n toimielimissä ja jäsenvaltioiden kanssa konfliktinestotoimenpiteiden kehittämiseksi konflikti- ja riskianalyysien sekä aiemmista konflikteista ja kriiseistä saatujen kokemusten perusteella.

4. EU:n vahvuuksien ja valmiuksien hyödyntäminen

Jotta EU:n toiminta konflikteissa ja kriiseissä olisi tuloksellista ja ennakoivaa, siinä pitää hyödyntää sen toimielinten ja jäsenvaltioiden vahvuuksia, valmiuksia, valtuuksia ja suhteita tavalla, joka tukee yhteistä visiota ja yhteisiä tavoitteita.

Toimet:

- Käytetään systemaattisemmin EUH:n hallinnoimaa kriisimekanismia, jonka toimintaan komission yksiköt osallistuvat. Se helpottaa koordinoitua, tiedonjakoa sekä käytettävissä olevien EU:n välineiden valintaa ja käytön vuorottelua järkevällä tavalla. Mekanismi on osoittautunut hyödylliseksi arabikevään aikana ja EU:n toiminnassa Afrikan sarvessa.
- Kokonaisvaltainen osallistuminen ja toiminta yhteisen valmistelutyön pohjalta: varmistetaan, että kaikilla EU:n toimijoilla on riittävästi tietoa ja että ne osallistuvat konfliktien ja kriisien analysointiin ja arviointiin konfliktin eri vaiheissa. EUH tiedottaa muille yksiköille säännöllisesti ja kutsuu ne koolle tällaista analyysi- ja valmistelutyötä varten.

² Myös EUH:n kokeiluvaiheessa olevaa konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmää.

- Lisätään EU:n eri hätäaputoimintojen välistä yhteistyötä niiden toisiaan täydentävää asiantuntemusta hyödyntäen. Tätä tarkoitusta varten on valmisteilla EUH:n ja komission yksiköiden välinen yhteisymmärryspöytäkirja.
- Hyödynnetään EU:n edustustoja parhaalla mahdollisella tavalla EU:n ja jäsenvaltioiden toimien välisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi paikallistasolla.
- Vahvistetaan EU:n edustustojen valmiuksia osallistua konfliktiriskin analysointiin. Valitaan tarkoituksenmukaiset välineet ja vastataan konflikteihin ja kriiseihin lähettämällä nopeasti tilapäistä vahvistusta (lisähenkilöstöä tai muita asiantuntijoita), mahdollisuuksien mukaan EU:n henkilöstöä joko Brysselistä tai asianomaiselta alueelta tai henkilöstöä jäsenvaltioista.
- Kehitetään menettelyjä ja valmiuksia (EUH:n, komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden) yhteisten operaatioiden nopeaa käynnistämistä varten konflikti- tai kriisitilanteessa.³

5. Pitkäkestoinen sitoutuminen

”Uudistuksia nopeimmin toteuttaneilta 20 maalta meni keskimäärin 17 vuotta armeijan vaikutusvallan vähentämiseen politiikassa ja 41 vuotta oikeusvaltion rakentamiseen kehityksen kannalta välttämättömälle vähimmäistasolle.”

Maailmanpankin *World Development Report*, 2011.

Rauhanrakentamiseen, valtioelinten kehittämiseen ja kestäväan kehitykseen on syytä sitoutua pitkällä ajanjaksolla, jotta voidaan puuttua konfliktien perimmäisiin syihin ja rakentaa rauhanomaisia ja selviytymiskykyisiä yhteiskuntia. Kestävän rauhan ja kehityksen on oltava EU:n toiminnan päätavoitteita alusta alkaen. EU:lla on oltava pitkän tähtäimen visio myös lyhytkestoisista sitoumuksistaan ja toimistaan.

Esimerkiksi YTPP:n kriisinhallintavälineitä ja vakautusvälineen kriisitoimenpiteitä käytetään pääasiassa lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen, kun taas kehityspolitiikan välineitä käytetään pitkäkestoisemmassa toiminnassa. Vaikka tavoitteet ja päätöksentekomenettelyt

³ Tällaiset toimet rahoitetaan asianomaisten yksikköjen/pääosastojen olemassa olevista hallinnollisista ja operatiivisista resursseista operaatiossa käytettävien ulkoisen toiminnan välineiden soveltamisalan ja tavoitteet huomioon ottaen.

eroavat toisistaan, niiden luontaiset synergiat ja keskinäinen täydentävyys pitäisi varmistaa sidosryhmien välisellä varhaisella, osallistavalla ja tiiviillä vuoropuhelulla. Näin voidaan parantaa toiminnan vaikutuksia ja tuloksia. EU voi käyttää yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen eri keinoja ja välineitä johdonmukaisesti niiden soveltamisalojen ja päätöksentekoprosessien puitteissa.

Toimet:

- Luodaan järjestelmiä pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteiden koordinointiin käymällä EU:n sidosryhmien kanssa vuoropuhelua, myös kentällä.
- Vahvistetaan eurooppalaisen osaamisen ja asiantuntemuksen kokoamisessa ja jakamisessa käytettäviä mekanismeja (esim. asiantuntijapoolit YTPP-operaatioita varten).
- Koordinoidaan kaikkien EU:n keinojen ja välineiden käyttöä ja yhdistellään niitä mahdollisuuksien mukaan, jotta toiminta vakauttamisvaiheessa ja sen jälkeen samoin kuin konfliktin uhatessa olisi joustavaa ja tuloksellista. Näitä keinoja ja välineitä ovat muun muassa poliittinen vuoropuhelu, konfliktinesto, sovittelu, kehitysavun (yhteis)ohjelmointi, YTPP-operaatiot, vakautusvälineen konfliktinesto- ja vakautustoimet sekä tuki aseistariisunnalle, demobilisaatiolle, yhteiskuntaan uudelleensopeuttamiselle sekä oikeus- ja turvallisuusalan uudistusprosesseille. Hauraille ja konfliktin koettelemille maille annettavan avun ohjelmointiin olisi alusta alkaen sisällyttävä konfliktianalyysi, ja ohjelmointi olisi pidettävä riittävän joustavana, jotta sitä voidaan mukauttaa tilanteen mahdollisesti muuttuessa.
- Kartoitetaan aiemmat kokemukset, joita EU:lla on toimielimissä sekä yhteistyöstä jäsenvaltioiden ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa, ja hyödynnetään niitä kokonaisvaltaisen lähestymistavan eri vaiheissa varhaisvaroitus, ennaltaehkäisy, koulutus ja tilanneharjoitukset mukaan lukien.

6. Poliitikkojen kytkeminen sisäisiin ja ulkoisiin toimiin

EU:n sisäpolitiikalla ja sisäisillä toimilla voi olla merkittäviä ulkoisia vaikutuksia konflikteihin ja kriiseihin. Vastaavasti ulkopoliitiikalla ja ulkoisilla toimilla voi olla vaikutusta EU:n sisäiseen toimintaan. Esimerkiksi EU:n meriliikennepoliittika Punaisellaamerellä ja Intian valtamerellä on erottamattomasti kytköksissä Somalian ja Afrikan sarven tilanteeseen. Samankaltaisia vaikutuksia voi syntyä muissakin tilanteissa, esimerkiksi kalastus- tai energiapolitiikan seurauksena. Käänteisesti voi käydä myös niin, että Euroopan rajojen

ulkopuolella esiintyvällä järjestäytyneellä rikollisuudella, terrorismilla tai väkivaltaisen konfliktin aiheuttamalla massaliikeddinnällä on välitöntä vaikutusta EU:n ja sen jäsenvaltioiden turvallisuuteen, vakauteen ja etuihin.

Terroristijärjestöt pyrkivät hyötymään konfliktista toipuvien tai hauraiden valtioiden tilanteesta. Varsinkin heikosti hallinnoidut alueet saattavat tarjota kasvualustan terroristien värväykselle. Esimerkiksi al-Qaidan kanssa liittoutuneen al-Shabaabin toiminta on horjuttanut Somaliaa ja jarruttanut merkittäväällä tavalla alueellista kehitystä. Terroristijärjestöjen toiminta voi palauttaa terrorismin uhan EU:n rajojen sisäpuolelle.

Tiivis yhteistyö varsinkin korkean edustajan ja komission välillä on sekin elintärkeää useissa globaaleissa kysymyksissä, joissa EU:n sisäpolitiikan ulkoisilla näkökohdilla on kasvava ulko- ja turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi energiavarmuus, ympäristönsuojelu ja ilmastomuutos, muuttoliike, terrorismin, väkivaltaisten ääri liikkeiden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta sekä maailmantalouden hallinta.

”Ilmastomuutos on ratkaiseva maailmanlaajuinen haaste, joka ilman kiireellistä käsittelemistä vaarantaa paitsi ympäristön, myös maailman taloudellisen hyvinvoinnin, kehityksen ja laajemmin ottaen vakauden ja turvallisuuden. Maailmanlaajuinen siirtyminen turvalliseen ja kestäväan vähähiiliseen talouteen ja yhteiskuntaan sekä ilmastomuutoksen kestäviin ja resurssitehokkaisiin kasvumalleihin on äärimmäisen tärkeää. Jotta voitaisiin käsitellä muuttuvan ilmaston aiheuttamia moninkertaisten riskien uhkia, muun muassa elintarvikkeiden, veden ja energian luotettaviin saantimahdollisuuksiin liittyviä mahdollisia konflikteja ja epävakaisuutta, tarvitaan tehokkaita ulkopoliittisia vastauksia maailmanlaajuisesti ja EU:n tasolla, kuten Euroopan turvallisuusstrategiassa todetaan.”

Neuvoston päätelmät ilmastodiplomatiasta, kesäkuu 2013

Hiljattain koettu läpimurto EU:n avustuksella käytävässä Belgradin ja Pristinan välisessä vuoropuhelussa on osoittanut, että EU-jäsenyysperspektiivillä on sitkeään diplomatiaan yhdistettynä edelleen keskeinen rooli konfliktinestossa ja pitkän aikavälin vakauttamisessa.

Toimet:

- Korkea edustaja ja komission varapuheenjohtaja tekee tiivistä yhteistyötä komission puheenjohtajan kanssa huolehtiakseen ulkosuhdepolitiikan strategisesta ja operationaalisesta johdonmukaisuudesta sisäpolitiikan ulkoiset vaikutukset mukaan lukien.

- Hyödynnetään paremmin EU:n käytössä olevia diplomatian ja ulkosuhdealan välineitä ja puolustetaan sisäpolitiikkaan ja globaaleihin kysymyksiin liittyviä EU:n etuja.
- Pyritään tunnistamaan ne politiikat ja välineet, joilla on sekä sisäinen että ulkoinen ulottuvuus, ja tehdään niistä tunnetuksi. Korostetaan molempien ulottuvuuksien tarjoamia mahdollisuuksia.
- Aina kun mahdollista ja merkityksellistä, sisäpolitiikan alat pitäisi huomioida kriisejä koskevassa analyysikehyksessä sekä ulkopolitiikan strategisessa ajattelussa ja linjauksissa.

7. EU:n edustustojen tehokkaampi käyttö

EU:n edustustossa ja varsinkin sen päällikössä konkretisoituu EU:n läsnäolo kolmannessa maassa. Niillä pitäisikin olla keskeinen rooli vuoropuhelun käymisessä sekä EU:n toimien ja tuen täytäntöönpanossa ja koordinoinnissa.

Toimet:

- Hyödynnetään täysimääräisesti roolia, joka edustuston päälliköllä on EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteen saattamisessa kaikilla toiminnan osa-alueilla (poliittinen vuoropuhelu, kehitysyhteistyö ja yhteisohjelmointi, panos turvallisuusalan strategioihin, paikallistason yhteistyö YTPP-operaatioissa, konsuliviranomaisten antama suojelu jne.).
- Edustuston päällikkö koordinoi yhteistä raportointia, tehostaa jäsenvaltioiden kanssa kohteessa tehtävää yhteistyötä ja jakaa tietoa ja analyyskejä varsinkin konfliktin tai kriisin eri vaiheissa.
- Varmistetaan riittävä asiantuntemus edustustoissa, myös turvallisuuskysymysten osalta.
- Tarvittaessa on mahdollistettava EU:n toimijoiden sijoittaminen EU:n edustustoihin synergioiden luomiseksi.

Yhteisohjelmointi on jo aloitettu tai sitä ollaan aloittamassa yli 40 maan kanssa. Aloitteella EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät lisäämään vaikutustaan kumppanimaissa ja tehostamaan harjoittamaansa kehitysyhteistyötä. Ne myös aikovat esittää yhtenäisen tukipaketin, joka kasvattaa merkittävästi EU:n vipuvaikutusta ja poliittista painoarvoa avunantajana. Yhteisohjelmointi tapahtuu kohdemaassa EU:n edustustojen ja jäsenvaltioiden suurlähetystöjen johdolla.

8. Yhteistyö kumppaneiden kanssa

EU:n on tehtävä yhteistyötä muiden kansainvälisten ja alueellisten toimijoiden kanssa maailmanlaajuisten haasteiden ratkomiseksi. EU:n rooli on enemmän tai vähemmän kytköksissä muiden toimiin (tai toimista pidättymiseen), resursseihin ja asiantuntemukseen (esim. YK useimmissa kriisitilanteissa, Nato Kosovossa ja Afganistanissa sekä Kansainvälinen valuuttarahasto ja Maailmanpankki mikrorahoituskysymyksissä).

”... keskinäisesti vahvistavia, hyödyttäviä ja kestäviä kumppanuuksia ... YK:n, Etyjin, Naton, Maailmanpankin, Afrikan unionin ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa on vahvistettava edelleen, jotta Euroopan unioni voi toimia menestyksekkäästi pitkän aikavälin rakenteellisen konfliktineston alalla”.

Neuvoston päätelmät konfliktinestosta, kesäkuu 2011

Toimet:

- EU:n on kantojaan ja toimiaan määritellessään tehtävä yhteistyötä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa (YK, kansainväliset ja alueelliset järjestöt, strategiset kumppanit ja kansainväliset rahoituslaitokset) ja huomioitava ne täysimääräisesti.
- Tehdään tiiviimpää yhteistyötä suurten kansainvälisten kansalaisjärjestöjen, kansalaisyhteiskunnan, ajatushautomoiden, tiedemaailman sekä julkisen ja yksityissektorin toimijoiden kanssa.

III. Päätelmät

EU on viime vuosina toteuttanut merkittäviä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on lisätä sen politiikan ja toiminnan johdonmukaistamista ulkosuhteiden alalla. Tämä koskee erityisesti toimintaa konflikteissa ja kriiseissä. EU:n yhteisten politiikkojen, strategioiden ja toimintatapojen laatimisessa on tapahtunut huomattavaa edistystä. Työsarkaa on kuitenkin jäljellä. EU:n on nyt tehtävä lisäparannuksia ja sovellettava kokonaisvaltaista lähestymistapaa johdonmukaisemmin EU:n ulkopoliitiikan ja ulkoisten toimien johtoperiaatteena.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa, sellaisena kuin se on edellä esitetty, on yhteinen hanke, ja sen menestys on EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteinen vastuu, koska jäsenvaltioiden politiikat, toimet ja tuki edistävät merkittävästi EU:n toimien johdonmukaisuutta ja tuloksellisuutta.

Korkea edustaja ja komissio aikovat lähikuukausina ja -vuosina panna nämä ehdotukset ja tämän lähestymistavan täytäntöön yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Täytäntöönpanon myötä ne voivat määrätietoisesti edetä kohti parempia, vahvempia ja nopeampia EU:n ulkoisia toimia. Korkea edustaja ja komissio kehottavat jäsenvaltioita antamaan täyden tukensa lähestymistavalle ja tekemään kaikkensa sen varmistamiseksi, että sen visio ja tavoitteet toteutuvat.