



## ULKOPOLITIIKAN TAVOITTEET, VÄLINEET JA SAAVUTUKSET

Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) luotiin vuonna 1993, ja sitä on sen jälkeen vahvistettu perussopimuksilla. Nykyään parlamentti seuraa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja osallistuu sen kehittämiseen erityisesti tukemalla Euroopan ulkosuhdehallinnon, unionin erityisedustajien ja unionin edustustojen toimintaa. Parlamentti vaikuttaa talousarviovaltuuksiensa kautta YUTP:n toiminnan laajuuteen sekä unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineisiin.

### YUTP:N KEHITYS PERUSSOPIMUSTEN MYÖTÄ

Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) luotiin vuonna 1993 Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (SEU). Tavoitteena oli säilyttää rauha, vahvistaa kansainvälistä turvallisuutta, edistää kansainvälistä yhteistyötä sekä lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista.

SEU-sopimuksella otettiin käyttöön niin kutsuttu kolmen pilarin järjestelmä, jossa YUTP muodosti toisen pilarin. Vuoden 1997 Amsterdamin sopimuksella perustettiin tehostettu päätöksentekoprosessi, johon kuuluivat rakentava äänestämästä pidäytyminen ja määräenemmistö päätökset. Joulukuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto perusti YUTP:n korkean edustajan toimen. Vuoden 2003 Nizzan sopimuksella otettiin käyttöön muita päätöksentekoa keventäneitä muutoksia ja valtuutettiin neuvoston päätöksellä tammikuussa 2001 perustettu poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea huolehtimaan kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta.

Lissabonin sopimus tuli voimaan 1. tammikuuta 2009, ja sillä unionista tehtiin oikeushenkilö ja sen ulkoinen toiminta sai institutionaalisen aseman. Lisäksi vuonna 1993 SEU-sopimuksella luotu unionin pilarirakenne jäi historiaan. Lissabonin sopimuksella luotiin uusia YUTP-toimijoita, muun muassa unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, joka on myös komission varapuheenjohtaja, ja Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja. Lisäksi sillä perustettiin Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja vahvistettiin YUTP:n erottamattoman osan muodostavan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) asemaa (Lisätietoja [5.1.2](#)).

YUTP:n oikeusperusta vahvistettiin SEU-sopimuksessa, ja sitä tarkistettiin Lissabonin sopimuksessa. SEU:n V osaston 21–46 artiklassa annetaan yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta ja erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) viidennen osan 205–



222 artiklassa määrätään unionin ulkoisesta toiminnasta. Lisäksi sovelletaan seitsemännen osan 346 ja 347 artiklan määräyksiä.

## PARLAMENTIN ULKOISEN TOIMINNAN VALTUUDET JA VÄLINEET

Vaikka parlamentilla on vain rajallinen virallinen asema ulkopoliittisessa päätöksenteossa, se on alusta lähtien tukenut YUTP:n käsitettä ja pyrkinyt laajentamaan sen soveltamisalaa. Viime vuosikymmenen kansainvälisten haasteiden valossa parlamentti on toistuvasti ajanut EU:n ”ulkoministerin” viran ja ”eurooppalaisen diplomaattikunnan” perustamista. Käytännössä parlamentti on saanut luotua ulkoasioissa jonkinasteisen epävirallisen yhteistyön ulkosuhdehallinnon, puheenjohtajavaltion, neuvoston pääsihteeristön ja komission sekä jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kanssa.

SEU:n 36 artiklan mukaisesti korkea edustaja kuulee säännöllisesti Euroopan parlamenttia YUTP:n keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista ja pitää parlamentin tietoisena politiikan kehityksestä. Parlamentissa käydään kaksi kertaa vuodessa keskustelu YUTP:n toteuttamisessa tapahtunutta edistymistä koskevista tilanneselvityksistä, ja parlamentti voi esittää kysymyksiä ja antaa suosituksia neuvostolle ja korkealle edustajalle.

Korkean edustajan vuonna 2010 antamalla julistuksella poliittisesta vastuusta vahvistettiin edelleen parlamentin oikeutta saada tietoa ja tulla kuulluksi YUTP- ja YTPP-asioista. Julistuksessa esitettiin muun muassa seuraavaa:

- vahvistetaan yhteisten neuvottelukokousten asemaa; näissä kokouksissa nimetty ryhmä Euroopan parlamentin jäseniä keskustelee neuvoston poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean, ulkosuhdehallinnon ja komission edustajien kanssa suunnitteilla ja käynnissä olevista YTPP-siviilioperaatioista
- vahvistetaan parlamentin ”erityisvaliokunnan” oikeus tutustua luottamuksellisiin YUTP- ja YTPP-tietoihin; tämä oikeus perustuu vuoden 2002 toimielinten väliseen sopimukseen
- järjestetään parlamentin jäsenten ja operaatioiden johtajien, edustustojen päälliköiden ja muiden korkeiden EU-virkamiesten tapaamisia parlamentin valiokuntien kokousten ja kuulemisten yhteydessä
- vaaditaan korkea edustajaa saapumaan vähintään kahdesti vuodessa parlamenttiin raportoimaan YUTP- ja YTPP-asoiden tilasta ja vastaamaan kysymyksiin.

Tämän poliittisen vuoropuhelun lisäksi parlamentti käyttää valtaansa talousarviomenettelyn kautta. Toisena unionin budjettivallan käyttäjänä parlamentin on hyväksyttävä YUTP:n vuotuinen talousarvio. Lisäksi parlamentti osallistuu ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden kehittämiseen käymällä kolmikantakeskusteluja neuvoston ja komission kanssa.

Parlamentti seuraa säännöllisesti ulkosuhdehallinnon toimia ja antaa sille ehdotuksia rakenteellisista kysymyksistä, kuten sen kokoonpanon maantieteellisestä tasapainosta ja sukupuolten tasapuolisesta edustuksesta sekä sen vuorovaikutuksesta unionin muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden ulkoasiainhallintojen kanssa.



Lisäksi parlamentti käy säännöllistä keskustelua korkean edustajan ja tiettyjen alueiden tai asioiden EU-erityisedustajien kanssa. Myös parlamentin valiokunnat, jotka osallistuivat ulkosuhdehallinnon perustamiseen, käyvät keskustelua ulkosuhdehallinnon edustustojen uusien päälliköiden kanssa.

Parlamentti seuraa myös kansainvälisiä sopimusneuvotteluja ja sopimusten täytäntöönpanoa. Neuvosto ei voi tehdä tällaisia sopimuksia ilman parlamentin hyväksyntää (Lisätietoja [5.2.1](#), [5.2.3](#)).

## PARLAMENTIN SISÄISET RAKENTEET YUTP-ASIOISSA

Suuri osa parlamentin YUTP-toiminnasta tapahtuu erityisvaliokunnissa, etenkin ulkoasiainvaliokunnassa ja sen kahdessa alivaliokunnassa (turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alivaliokunta ja ihmisoikeuksien alivaliokunta), sekä kansainvälisen kaupan valiokunnassa ja kehitysvaliokunnassa. Nämä valiokunnat muotoilevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa mietinnöillään ja lausunnoillaan. Ne toimivat myös parlamentin pääasiallisina yhteystahoina kansainvälisten hallintorakenteiden (myös YK:n), unionin muiden toimielinten, neuvoston puheenjohtajavaltioiden ja jäsenvaltioiden parlamenttien suuntaan.

YUTP-toimintaa harjoittavat myös parlamentin valtuuskunnat, joiden tehtävänä on ylläpitää ja kehittää parlamentin kansainvälisiä yhteyksiä (erityisesti parlamenttien välisen yhteistyön avulla) ja siten edistää unionin perusarvoja, joita ovat vapaus, demokratia, ihmisoikeudet, perusvapaudet ja oikeusvaltioperiaate. Tällä hetkellä on toiminnassa 44 pysyvää parlamenttien välisestä suhteista vastaavaa valtuuskuntaa, mukaan lukien parlamentaariset sekavalikunnat, parlamentaariset yhteistyövaliokunnat, parlamentin muut valtuuskunnat ja yhteiset parlamentaariset edustajakokoukset.

Näitä parlamenttien välisestä suhteista vastaavia valtuuskuntia toimii muun muassa seuraavissa edustajakokouksissa:

- AKT:n ja EU:n yhteinen parlamentaarinen edustajakokous, joka perustettiin Euroopan parlamentin jäsenten ja Cotonoun sopimuksen allekirjoittaneiden Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maat) vaaleilla valittujen edustajien yhteyselimeksi
- EuroLat, yhteinen monenvälinen edustajakokous, jonka perustana on EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen kesäkuussa 1999 muodostama alueiden välinen strateginen yhteenliittymä
- Euronestin parlamentaarinen edustajakokous, EU:n itäisen kumppanuuden parlamentaarinen foorumi, jolla Euroopan parlamentin jäsenet tapaavat itäisen kumppanuuden maiden kansallisten parlamenttien jäseniä
- Välimeren unionin parlamentaarinen edustajakokous, joka edustaa Euro-Välimeri-kumppanuuden (Barcelonan prosessi) tilalle tulleen Välimeren unionin parlamentaarista ulottuvuutta.



## PARLAMENTIN VAIKUTUS YHTEISEEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikkaAN

Parlamentin osallistuminen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan auttaa lisäämään kyseisen politiikan demokraattista vastuuta. Parlamentti on puolustanut voimakkaasti Lissabonin sopimuksella luotua toimielinrakennetta ja kannattanut ulkosuhdehallinnon, unionin edustustojen ja unionin erityisedustajien vahvaa roolia. Se on myös antanut tukensa entistä johdonmukaisemmalle ja tehokkaammalle YUTP:lle. Parlamentti on pyrkinyt lisäämään unionin ulkoisiin toimiin liittyvien politiikan välineiden ja rahoitusvälineiden johdonmukaisuutta, jotta vältetään päällekkäisyydet ja tehottomuus.

Parlamentti on luonut foorumin institutionaalisten ja valtiollisten päätöksentekijöiden sekä kansalaisyhteiskunnan ja tiedeyhteisön edustajien (ajatushautomot, tutkijat jne.) väliselle näkemystenvaihdolle. Näin voidaan tehdä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tunnetuksi ja helpottaa eri valtiollisten ja valtiosta riippumattomien kumppaneiden, niin unioniin kuuluvien kuin kolmansien maiden kumppaneiden, osallistumista siihen. Parlamentti on toimillaan lisännyt unionin ulkopoliittikan näkyvyyttä ja toiminut linkkinä unionin toimielinten ja kansalaisten välillä.

### GLOBALISTRATEGIA JA EUROOPAN PARLAMENTTI

Eurooppa-neuvosto antoi kesäkuussa 2015 korkean edustajan tehtäväksi laatia kesäkuuhun 2016 mennessä EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian. Tästä päätettiin sen jälkeen kun korkea edustaja oli tehnyt globaalin ympäristön merkittävimpiä muutoksia ja haasteita käsittelevän strategia-arvion, jossa todettiin, että vuoden 2003 Euroopan turvallisuusstrategiaa on tarkistettava. Globaalistrategian tavoitteena oli saada aikaan laaja strateginen kehys, jonka puitteissa EU voi hahmottaa ja kohdata tämän hetken kansainväliset haasteet voimakkaalla ja johdonmukaisella tavalla hyödyntäen käytössään olevia monenlaisia välineitä ja mekanismeja.

Yhdessä jäsenvaltioiden, kansallisten parlamenttien, asiantuntijoiden ja suuren yleisön kanssa parlamentti osallistui globaalistrategiaa koskevaan kuulemisprosessiin. Parlamentti järjesti ulkoasiainvaliokunnan kokouksia sekä asiantuntijakuulemisen globaalistrategiasta ja antoi päätöslauselman aiheesta ”EU muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä – yhteenliitetyn, kiistanalaisempi ja monimutkaisempi maailma”, jossa esitettiin parlamentin toiveita EU:n ulkopoliittikan tulevasta suunnasta.

Korkea edustaja esitteli 28. kesäkuuta 2016 EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian Eurooppa-neuvostolle. EU:n globaalistrategiassa painotetaan turvallisuutta, tavoitellaan strategista autonomiaa ja suhtaudutaan periaatteellisesti mutta samalla pragmaattisesti Euroopan ympäristöön, ja näin se edustaa merkittävää ajattelutavan muutosta vuoden 2003 Euroopan turvallisuusstrategiaan verrattuna. EU:n globaalistrategiassa on määritetty viisi painopistettä EU:n ulkopoliittikalle:

- unionimme turvallisuus
- valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky itäisessä ja eteläisessä naapurustossamme
- yhdennetty lähestymistapa konflikteihin



- yhteistyössä toimivat alueelliset järjestelmät
- globaali hallinta 2000-luvulla.

Uuden strategian toteuttamiseksi EU tarkistaa nykyisiä alakohtaisia strategioita sekä laatii ja panee täytäntöön uusia alakohtaisia tai maantieteellisiä strategioita asetettujen painopisteiden mukaisesti. Näihin kuuluu alakohtainen strategia, jossa täsmennetään tavoitteiden, tehtävien, vaatimusten ja valmiusprioriteettien taso siviili- ja sotilastoimissa.

EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian puolustus- ja turvallisuuskysymyksiä koskevan vision toteuttamiseksi korkea edustaja esitti marraskuussa 2016 ulkoasiainneuvostolle YTPP:n täytäntöönpanosuunnitelman, jossa määriteltiin kolme prioriteettia: ulkoihin konflikteihin ja kriiseihin vastaaminen, kumppanien valmiuksien kehittäminen ja unionin ja sen kansalaisten suojeleminen.

Suunnitelmassa esitettiin 13 ehdotusta, jotka koskevat turvallisuutta ja puolustusta. Näihin kuuluvat puolustuksen koordinoitu vuotuinen tarkastelu (CARD), EU:n nopean toiminnan valmiuksien parantaminen (myös EU:n taisteluosastoja käyttämällä) ja uusi pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY) niille jäsenvaltioille, jotka haluavat sitoutua tiiviimmin puolustukseen. Neuvosto hyväksyi 6. maaliskuuta 2018 etenemissuunnitelman PRY-yhteistyön täytäntöönpanoa varten. Tällä hetkellä PRY-yhteistyön puitteissa kehitetään 34 hanketta, joihin osallistuu 25 jäsenvaltiota (lisätietoja kohdassa [5.1.2](#)).

Tukeakseen EU:n puolustusteollisuuden kilpailukykyä ja innovointikapasiteettia komissio perusti elokuussa 2018 Euroopan puolustusteollisen kehittämissuunnitelman (EDIDP). Toukokuussa 2019 se esitti yhdessä ulkosuhdehallinnon kanssa yhteisen toimintasuunnitelman YTPP-siviilialan sopimuksen täytäntöönpanon helpottamiseksi. EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian tilasta kesäkuussa 2019 antamissaan päätelmissä neuvosto suositteli Euroopan puolustusrahaston täysimääräistä täytäntöönpanoa, mikä vahvistaisi EU:n puolustusteollisuutta ja -teknologiaa.

Ulkosuhdehallinto julkaisi lokakuussa 2019 EU:n globaalistrategian kolmantena vuosipäivänä raportin sen täytäntöönpanosta. Raportissa korostettiin muun muassa EU:n edistymistä sotilaallisen liikkuvuuden esteiden poistamisessa sekä EU:n ja Naton yhteistyön merkitystä turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Lokakuussa 2019 pitämässään puheessa korkea edustaja Federica Mogherini totesi, että strateginen riippumattomuus ja yhteistyö kumppaneidemme kanssa – alkaen Natosta – ovat saman kolikon kaksi puolta, ja selitti, että EU:n kumppanuus Naton kanssa on olennaisen tärkeää EU:n ”riippumattomasta yhteistyöstä” korostavan toimintatavan toimivuuden kannalta<sup>[1]</sup>.

Vuoden 2018 lopussa parlamentti hyväksyi mietinnön vuosittaisesta kertomuksesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöönpanosta<sup>[2]</sup>. Jäsenet toistivat olevansa vakuuttuneita siitä, että EU:n haasteet voidaan ratkaista vain yhdessä ja he vaativat aidosti yhteistä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu strategiseen

---

[1]Mogherini tarkoitti riippumattomalla yhteistyöllä EU:n kykyä tehdä yhteistyötä Naton ja muiden kumppanien kanssa vaarantamatta omaa strategista riippumattomuuttaan puolustus- ja turvallisuusasioissa.

[2]Hyväksytyt tekstit, [P8\\_TA\(2018\)0513](#).



autonomiaan ja sen integrointiin teollisuuden ja toiminnan aloille, myös valmiuksien osalta. Mietinnössä suositeltiin muun muassa, että EU:n sisäistä kykyä sietää ulkopuolista häirintää on parannettava ja on perustettava yhteinen strategia kansainvälisten kumppanien kanssa; on panostettava vakauden ja hyvinvoinnin vakiinnuttamiseen Länsi-Balkanilla; on luotava vieläkin tiiviimpiä suhteita itäisen kumppanuuden maihin lujittamalla taloudellisia siteitä sekä edistettävä taloudellista ja sosiaalista kehitystä eteläisen Välimeren alueella ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Mietinnössä tunnustettiin myös pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) ja puolustuksen koordinoitun vuotuisen tarkastelun (CARD) perustamisen myönteiset vaikutukset puolustusyhteistyöhön.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen

01/2020

