

# FIIA 11/2014

# COMMENT

Niklas Helwig  
Tutkija  
Ulkopoliittinen instituutti

## **Kuka johtaa EU:n ulkopoliitikkaa?** Donald Tuskin valinta Eurooppa-neuvoston johtoon voi korostaa puheenjohtajan ulkopoliittista profilia

Donald Tuskin ja Federica Mogherinin valinta EU:n kärkipaikoille osoittaa, että unionin ulkopoliitiikan painopisteen on siirtymässä enemmän Eurooppa-neuvoston käsiin. Tuskin ja Mogherinin on vältettävä keskinäistä kilpailua ja pyrittävä nostamaan EU:n kansainvälistä painoarvoa.

EU-maiden johtajat valitsivat viime viikonvaihteessa unionille uuden ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan. Monet olivat toivoneet Catherine Ashtonin seuraajaksi korkean profiilin diplomaattista toimijaa, joka osoittaisi Venäjälle ja muulle maailmalle, että EU on merkittävä tekijä.

Italian ulkoministerin Federica Mogherinin valinta oli joillekin pettymys, sillä Mogherini on ulkopoliittisesti vielä melko kokematon. Mogherini ei kuitenkaan tule olemaan yksin vastuussa EU:n ulkopoliitikasta, sillä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaksi valittu Puolan pääministeri Donald Tusk saattaa ottaa ulkopoliitikassa paljon näkyvämmän roolin kuin hänen edeltäjänsä Herman Van Rompuy.

Tuskin valinta osoittaa, että EU:n jäsenmaat haluavat korostaa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan asemaa. Van Rompuy valittiin samaan tehtävään viisi vuotta sitten osittain siksi, että joidenkin EU-maiden johtajat pelkäsivät korkean profiilin puheenjohtajan jättävän heidät varjoonsa. Tony Blairin sijasta tehtävään valittiinkin pienen Belgian pääministeri, joka ei ole niinkään visionääri vaan asioiden hoitaja.

Tusk on aivan toista kaliberia: hän on toiminut yhden suurimman jäsenmaan pääministerinä lähes

seitsemän vuotta. Asemansa ja verkostojensa ansiosta hän voi nousta varteenotettavaksi toimijaksi muiden maailman johtajien rinnalle.

Mikäli Tuskista tulee vahva ulkopoliittinen toimija, se heijastelee myös Eurooppa-neuvoston kasvavaa panosta EU:n ulkopoliitikassa. Lissabonin sopimuksen mukaan valtioiden ja hallitusten päämiesten tehtävänä on antaa strategisia ohjeita, mutta viime vuosina he ovat usein tehneet paljon yksityiskohtaisempia päätöksiä, kuten päätökset Libyan lentokieltoalueesta tai pakotteista Venäjää vastaan. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalla Herman Van Rompuylla ei ole ollut tilaisuutta osoittaa olevansa varteenotettava ulkopoliittinen toimija. Van Rompuy on keskittynyt eurokriisiin ja koalition käynnissä pitämiseen, ei niinkään EU:n edustamiseen maailmalla.

Nykyinen kansainvälinen tilanne voi pakottaa Donald Tuskin ottamaan aktiivisemmän roolin ulkopoliitikassa. Nimityksensä julkistamisen yhteydessä Tusk nimesi kolme prioriteettiaan: talouspolitiikan ja Britannian EU-suhteen rinnalle hän nosti Ukrainan kriisin ja EU:n Venäjä-suhteet. Myös Van Rompuy korosti, että Tusk ja Mogherini tulevat tekemään tiivistä yhteistyötä kaikissa kansainvälisissä kysymyk-

sissä puolustaakseen eurooppalaisia etuja ja arvoja.

Jäsenmaiden johtajien kannalta on houkuttelevaa korostaa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ulkopoliittista roolia. Toisin kuin ulkoasioiden korkea edustaja, neuvoston puheenjohtaja toimii suoraan jäsenmaiden johtajien mandaatilla. Viime kuukausina EU-diplomatiaa on hoidettu paljon suoraan jäsenmaiden hallitusten johtajien kesken. Tämä heijastelee ulkoministerien painoarvon yleistä heikkenemistä.

Lissabonin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja edustaa omalla tasollaan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kyse ei ole vain seremonialisesta tehtävästä, sillä puheenjohtaja edustaa EU:ta yhdessä EU:n komission puheenjohtajan kanssa esimerkiksi G-ryhmien tapaamisissa ja muissa korkean tason tapaamisissa, kuten EU:n ja Venäjän välisissä huippukokouksissa.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan roolin vahvistuminen voi vaikuttaa EU:n päätöksenteon voimatasapainoon. Catherine Ashton ja Herman Van Rompuy eivät astuneet toistensa tonteille, mutta Donald Tuskin ja Federica Mogherinin välille voi kehkeytyä kilpailua siitä, kumpi johtaa unionin ulkopoliitikkaa.

---

Ulkopoliittinen  
instituutti

---

Kruunuvuorenkatu 4

---

PL 400

---

00161 Helsinki

---

Puhelin

---

(09) 432 7000

---

Fax

---

(09) 432 7799

[www.fiia.fi](http://www.fiia.fi)

*Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.*

*Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.*

Muodollisesti Tuskillä on korkeampi asema, sillä hän johtaa puhetta EU:n tärkeimmässä poliittisessa elimessä. Mogherinilla on kuitenkin käytössään ulkopoliittikan työkalupakki ja Euroopan ulkosuhdehallinnon voimavarat. Hän toimii myös EU:n komission varapuheenjohtajana. Komission tulevan puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin käsissä on valta antaa Mogherinin johdettavaksi ulkosuhdeita hoitavien komissaarien ryhmä.

Tuskin ja Mogherinin on välitettävä kuilun muodostumista Eurooppa-neuvoston edustaman poliittisen ulottuvuuden ja EU:n komission edustaman taloudellisen ulottuvuuden välille. Korkean edustajan tehtävästä tehtiin ”kahden tuolin” virka juuri siksi, että nämä kaksi ulottuvuutta saataisiin tuotua lähemmäksi toisiaan. Jos ulkopoliittikka siirtyy enemmän Eurooppa-neuvoston käsiin, uhkana on, että ulkopoliittikka ja komission tekemää sektorikohtaista ulkosuhdetyötä ei tehdä koordinoitusti.

On siis tärkeää, että Tusk ja Mogherini tekevät tiivistä yhteistyötä. Tusk voi hyltyä Euroopan ulkosuhdehallinnon panoksesta. Ulkosuhdehallinnolla on EU-edustustojen verkosto ympäri maailmaa; lisäksi ulkosuhdehallinnon virkamiehet johtavat useita

Eurooppa-neuvoston maantieteellisiä työryhmiä. Mogherini puolestaan tarvitsee Tuskin apua saadakseen jäsenvaltiot sitoutumaan yhteisen ulkopoliittikan strategisempaan suunnitteluun. Suunnittelutyön tulisi tapahtua korkean edustajan johdolla ulkosuhdehallinnossa. Mogherinin kriitikoiden ei tulisi suorilta käsin väheksyä hänen edellytyksiään tehtävän hoitamiseen. Vaikka hän on toiminut Italian ulkoministerinä vasta runsaat puoli vuotta, hänellä on aiempaakin ulkopoliittista kokemusta.

Mikäli eurokriisi ja kuuhunta EU:n naapurustossa jatkuvat, on todennäköistä, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ottaa aktiivisemmän roolin ulkopoliittikassa. Muutos ei ole haitallinen, mikäli Donald Tusk toimii yhteistyössä EU:n ulkopoliittisen koneiston muiden osien kanssa. Ulkopoliittikka voidaan jopa nostaa poliittisesti korkeammalle tasolle ja sitä voidaan tehdä strategisemmin. ”Tuskerhini”-kaksikolla on kaikki mahdollisuudet muodostua vahvaksi ulkopoliittiseksi parivaljakoksi.