

Eriaruanne

Euroopa välisteenistuse loomine



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-872-0582-7
doi:10.2865/1740

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

Euroopa välisteenistuse loomine

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Punktid

- I–VI **Kokkuvõte**

- 1–9 **Sissejuhatus**
- 1–6 **Õiguslik alus ja taust**
- 7–9 **Organisatsiooni ülesehitus**

- 10–12 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

- 13–67 **Tähelepanekud**
- 13–22 **Euroopa välisteenistus loodi kiirustades ja ilma asjakohase ettevalmistuseta ning protsessi mõjutasid liiga paljud piirangud ja ebaselgelt määratletud ülesanded**
- 14–18 **Euroopa välisteenistuse roll otsustati protsessi hilises etapis ja sõnastati ebamääraselt**
- 19–22 **Välisteenistus oli silmitsi mitme poliitilise ja rahalise probleemiga**
- 23–50 **Puudused ressursside prioriseerimisel, organiseerimisel ja eraldamisel vähendavad välisteenistuse tõhusust**
- 25–28 **ELi välispoliitika üldise strateegilise raamistiku loomine ei olnud välisteenistuse jaoks prioriteene; samuti ei võetud vastu teenistuse sisestrategieid**
- 29–34 **Välisteenistuse keeruline ülesehitus ei hõlbusta osakondadevahelist õigeaegset koostööd**
- 35–39 **ELi eriesindajad ei ole välisteenistuse töösse küllaldaselt integreeritud**
- 40–44 **Välisteenistusel oli keeruline täita olulisi ametikohti eelkäijatelt üle võetud töötajatega**
- 45–50 **Värbamismenetlused olid aeganõudvad, kulukad ega parandanud täielikult varasemast ajast pärit tasakaalustamatust**

- 51–67 **Koordinatsioon komisjoni ja liikmesriikidega küll paraneb, ent on Euroopa välisteenistuse potentsiaali rakendamiseks siiski ebapiisav**
- 52–56 Töö koordineerimine komisjoniga oli osaliselt mõjus
- 57–61 ELi delegatsioonide uus ülesehitus eeldab paremat koordineerimist ja selle haldamise tõhusus on väiksem
- 62–64 Liikmesriigid ja välisteenistus ei ole veel täielikult ära kasutanud oma diplomaatiliste esinduste võrgustike vahelist potentsiaalset sünergia
- 65–67 Välisteenistuse kui nõukogu ettevalmistavate organite alalise eesistuja rollist tulenevat potentsiaalset kasu ei ole täielikult ära kasutatud

68–73 **Järeldused ja soovitused**

Euroopa välisteenistuse vastus

I Lissaboni lepinguga loodi uus välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht, mille täitja on samaaegselt ka Euroopa Komisjoni asepresident. Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresidendi (edaspidi „välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja“) töö eesmärk on tagada ELi välispoliitika kooskõla. Selle ülesande täitmisel aitab teda Euroopa välisteenistuse nime kandev uus diplomaatiline korpus.

II Euroopa välisteenistus (edaspidi „Euroopa välisteenistus“ või „välisteenistus“) alustas ametlikult tööd 1. jaanuaril 2011 ning see koosneb Brüsselis asuvast peakorterist ja ELi huvide esindamiseks loodud 140 delegatsioonist koosnevast ülemaailmsest võrgustikust.

III Auditiga uuriti, kas:

- välisteenistuse loomine oli asjakohaselt ette valmistatud;
- välisteenistuse ressursid prioriseeriti, organiseeriti ja jaotati tõhusalt;
- välisteenistus on oma tööd komisjoni ja liikmesriikidega mõjusalt koordineerinud.

IV Välisteenistuse loomisega on ELil nüüd toimiv välispoliitika teenistus, millel on oma poliitikaosakonnad, kriisiohjamisstruktuurid, lai diplomaatiliste esinduste võrgustik ja tasakaalustatud moel erinevatest allikatest värvatud töötajaskond. Kontrollikoda leidis aga, et:

- välisteenistus loodi kiirustades ja ilma asjakohase ettevalmistuseta ning protsessi mõjutasid liiga paljud piirangud ja ebaselgelt määratletud ülesanded;

- puudused ressursside prioriseerimisel, organiseerimisel ja eraldamisel on vähendanud välisteenistuse tõhusust ning ELi eriesindajad ei ole teenistuse töösse küllaldaselt integreeritud;
- koordineerimine komisjoni ja liikmesriikidega on küll paranenud, ent oli Euroopa välisteenistuse potentsiaali rakendamiseks siiski ebapiisav.

V Käesolev aruanne valmis välisteenistuse loomise sõltumatu hindamise tulemusena. Kontrollikoja audit tehti samaaegselt välisteenistust kajastava vahehindamise koostamisega. Kontrollikoja leiud ja soovitusel on üldiselt kooskõlas välisteenistuse enesehindamise tulemustega, mis rõhutab veelgi vajadust leitud puuduste kõrvaldamiseks.

VI Aruandes esitatakse terve rida välisteenistuse lisandväärtuse ja tõhususe suurendamiseks mõeldud soovitusi, nagu ülesannete ja eesmärkide täpsustamine, organisatsiooni struktuuri optimeerimine, administratiivse raamistiku lihtsustamine, välisteenistuse strateegilise rolli tugevdamine ja kavandamisprotsessi parandamine. Samuti soovitakse aruandes üle vaadata ELi eriesindajate ametissenimetamine ja töö ning Euroopa välisteenistuse värbamismenetlused. Välisteenistus peaks püüdma koostöös komisjoniga vähendada oma jäikade finants- ja personalieeskirjade mõju ELi delegatsioonide töö tõhususele. Samuti peaks välisteenistus jätkama jõupingutusi liikmesriikidega toimuva teabevahetuse ja ühispaiknemise edendamiseks ning kaaluma võimalust pakkuda teatud konsulaartenuseid.

Õiguslik alus ja taust

01

Lissaboni lepinguga loodi ELi välispoliitika juhi (välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja) uus ametikoht. Kõrge esindaja on samaaegselt ka Euroopa Komisjoni asepresident¹. Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja tööd toetab Euroopa välisteenistuse nime kandev uus diplomaatiline korpus. Kirjeldatud muudatustega tehti lõpp endisele nn troika mehhanismile², mille kaudu ELi välispoliitikat oli viimasel kahel aastakümnel teostatud.

02

Välisteenistusest pidi saama ELi uue välispoliitika nurgakivi – „kaasaegne ja toimiv välispoliitiline teenistus, millel on vahendid ELi väärtuste ja huvide edendamiseks ning koostöö ja järjepidevuse tagamiseks ELi suhetes ülejäänud maailmaga”³ – mis võimendab nii ELi institutsioonide kui ka liikmesriikide välispoliitilisi jõupingutusi. Nimetatud eesmärgi täitmiseks koondatakse välisteenistuses kokku peamiste sidusrühmade (komisjoni, nõukogu ja liikmesriikide) jõud. Välisteenistuse töötajate erinevat päritolu peeti teenistuse edukuse üheks keskseks elemendiks ja seetõttu märgiti seda ka Lissaboni lepingus⁴.

03

Lissaboni lepingu jõustumise hetkel (1. detsember 2009) vaagisid liikmesriigid endiselt Euroopa välisteenistuse loomise erinevaid võimalusi. Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepanekul ning pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ja Euroopa Komisjoni nõusolekul võttis nõukogu 26. juulil 2010 vastu otsuse, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine⁵. Otsuses kinnitati teenistuse autonoomiat, esitati selle organisatsiooni ülesehituse peamised põhimõtted ja loetleti Euroopa välisteenistusse üle viidavad komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi talitused.

04

Euroopa välisteenistuse ainulaadsed omadused eristavad seda komisjonist (rahvusülene institutsioon) ja nõukogust (valitsustevaheline institutsioon). Olenevalt sellest, kas küsimus on liidu ainupädevuses või mitte, toimib Euroopa välisteenistus nagu komisjon või nõukogu peasekretariaat. Komisjoni talitusena toimides on Euroopa välisteenistusel komisjoni sisemistes koordineerimismehhanismides osalemiseks teiste talitustega võrdsed õigused ja pädevus.

- 1 Euroopa Liidu lepingu artikkel 18.
- 2 Ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, välissuhete eest vastutav volinik ning nõukogu rotatsiooni korras vahetuva eesistujariigi välisminister.
- 3 Nõukogu järeldused Euroopa välisteenistuse vahehindamise kohta, üldasjade nõukogu istung, 17.12.2013.
- 4 Euroopa Liidu lepingu artikli 27 lõike 3 kohaselt koosneb Euroopa välisteenistus komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi ametnikest ning liikmesriikide diplomaatilisest teenistustest lähetatud töötajatest.
- 5 Nõukogu 26. juuli 2010. aasta otsus 2010/427/EL, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine (ELT L 201, 3.8.2010, lk 30).

05

Nõukogu tegi ettepaneku viia läbi Euroopa välisestuse loomist käsitlev vahehindamine. Hindamises (avaldatud 29. juulil 2013) tehakse kokkuvõtte tehtud edusammudest ja kogetud raskustest, ning see sisaldab keskmiseks ja lühemaks perioodiks soovitusi välisestuse toimimise parandamiseks. 17. detsembril 2013 võttis nõukogu vastu vahehindamist käsitlevad järeldused⁶, milles muu hulgas toetati lühema perioodi soovitusi elluviimist ning kutsuti välisasjade ja julgeolekupiitika kõrget esindajat andma enne 2015. aasta lõppu hinnangut Euroopa välisestuse korraldusele ja toimimisele ning vajaduse korral esitama nõukogu uue otsuse ettepanekut.

06

Kontrollikoja audititöö toimus paralleelselt Euroopa välisestuses käiva vahehindamise koostamisega. Kontrollikoda on teadlik nii vahehindamisest kui ka sellega seotud nõukogu järeldustest ning märgib, et mitmes punktis on kontrollikoja järeldused ja soovitusid kooskõlas mõlema mainitud dokumendi sisuga. Nimetatud kontekstis, eelkõige aga võetavate parandusmeetmete valguses, annab kontrollikoja aruanne sõltumatu hinnangu selle tähtsa Euroopa asutuse tööle.

Organisatsiooni ülesehitus

07

Euroopa välisestus alustas ametlikult tegevust 1. jaanuaril 2011. Selle moodustavad Brüsselis asuv peakorter ja ELi huvide esindamiseks mõeldud 140 endisest komisjoni delegatsioonist koosnev ülemaailmne võrgustik⁷, mis anti Euroopa välisestusele üle selle tegevuse alustamise kuupäeval ning nimetati ümber ELi delegatsioonideks.

08

Euroopa välisestus on haldusküsimustes iseseisev. Selle töötajaskond koosnes alguses üksnes välisestusse üle viidud nõukogu peasekretariaadi ja komisjoni talituste töötajatest. Hiljem hakati järk-järgult tööle võtma ka liikmesriikide diplomaate. Nõukogu otsusega seati eesmärk, mille kohaselt peaks kolmandik Euroopa välisestuse administraatorite tegevusüksuse ametikohtadest⁸ koosnema liikmesriikide diplomaatidest⁹. 2013. aasta juuni seisuga oli Euroopa välisestuses 3392 töötajat (1487 peakorteris ja 1905 delegatsioonides), ning 935-st administraatorite tegevusüksuse ametikohast oli liikmesriikide diplomaatidega täidetud 33%¹⁰.

09

Euroopa välisestuse 2014. aasta eelarve on 519 miljonit eurot, mis jaguneb peakorteris (41%) ja delegatsioonide vahel (59%). Lisaks eraldab komisjon delegatsioonidele igal aastal ligikaudu 270 miljonit eurot. See tuleneb asjaolust, et delegatsioonides töötab endiselt palju komisjoni töötajaid, kellest enamik tegeleb komisjoni vastutusalasse kuuluva ELi tegevuseel- arve täitmise.

- 6 Nõukogu järeldused Euroopa välisestuse vahehindamise kohta, üldasjade nõukogu istung, 17.12.2013.
- 7 Võrgustik, mille rajamist alustas komisjon 50 aastat tagasi.
- 8 Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjades ja muude teenistujate teenistustingimustes jagatakse ELi ametnikud vastavalt nende ametikohustuste iseloomule ja tähtsusele kahte gruppi: administraatorite tegevusüksuseks ja assistentide tegevusüksuseks. Administraatorite tegevusüksuse töö hõlmab haldus-, nõuandvaid, keelevaldkonna- ja teaduslikke ülesandeid; assistentide tegevusüksuse töö aga tehnilisi või bürooülesandeid.
- 9 Nõukogu otsuse 2010/427/EL artikli 6 lõige 9.
- 10 46% delegatsioonides (376 administraatorite tegevusüksuse ametikohta) ja 24% peakorteris (559 administraatorite tegevusüksuse ametikohta).

10

Euroopa väliseenistuse loomist auditeerides püüdis kontrollikoda vastata kolmele küsimusele:

- a) Kas Euroopa väliseenistuse loomine oli asjakohaselt ette valmistatud?
- b) Kas Euroopa väliseenistuse ressursid prioriseeriti, organiseeriti ja jaotati tõhusalt?
- c) Kas Euroopa väliseenistus on oma tööd komisjoni ja liikmesriikidega mõjusalt koordineerinud?

11

Audit hõlmas ELi institutsioonide ja liikmesriikide tehtud ettevalmistustööd ning Euroopa väliseenistuse tööd alates selle tegevuse alustamisest 1. jaanuaril 2011 kuni detsembrini 2013.

12

Hindamiseks vajaliku tõendusmaterjali kogumine põhines alljärgneval:

- a) dokumentide analüüs ja kirjanduse läbivaatamine;
- b) 30 teabetaotlusest¹¹ koosnev valim, mis oli koostatud nõukogu presidendi, komisjoni presidendi, välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja või volinike poolt aastatel 2011-2012 esitatud teabetaotlustest;

- c) 30 administraatorite tegevusüksuse ametikoha värbamismenetlusest koosnev valim: neist 15 peakorteris ja 15 delegatsioonides;
- d) 14 Euroopa väliseenistuse koolitust sisaldav valim, mis moodustati alates 2011. aastast korraldatud koolitustest;
- e) Euroopa väliseenistuse töötajaskonna kvantitatiivne analüüs seisuga 15. aprill 2013, 10. jaanuar 2012 ja 25. jaanuar 2011;
- f) ELi delegatsioonidest moodustatud valimi (35 delegatsiooni) alusel tehtud uuring, millele vastasid kõik 35 delegatsiooni;
- g) liikmesriikides tehtud uuring, millele vastas 15 riiki¹²;
- h) nõukogu peasekretariaadi ja üheksa komisjoni peadirektoraadi esindajatega tehtud intervjuud, mille eesmärk oli kuulda nende vaateid koostöö kohta Euroopa väliseenistusega;
- i) intervjuud Euroopa väliseenistuse juhtkonna ja töötajatega, ELi inimõiguste eriesindajatega Vahemere lõunapiirkonnas ja Kosovos, ning Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Luksemburgi ja Poola välisministeeriumide esindajatega.

11 Teabetaotluste abil valmistatakse ette kõrgetasemelisi kohtumisi. Euroopa väliseenistuse töötajad vastavad neile erinevate dokumentide vormis, milleks on nt jutupunktid, kõned ja taustmaterjalid.

12 Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Hispaania, Itaalia, Küpros, Läti, Ungari, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Slovakkia, Rootsi ja Ühendkuningriik.

Euroopa välisteenistus loodi kiirustades ja ilma asjakohase ettevalmistusega ning protsessi mõjutasid liiga paljud piirangud ja ebaselgelt määratletud ülesanded

13

Käesolevas osas vastatakse esimesele küsimusele: kas Euroopa välisteenistuse loomine oli asjakohaselt ette valmistatud? Aruandes analüüsitakse, kas Euroopa välisteenistuse ülesanded on selgelt määratletud ja arvuliselt piiratud, kas komisjon ja liikmesriigid mõistavad ülesandeid ühtemoodi, ning kas Euroopa välisteenistusel on nende teostamiseks vajalikud poliitika- ja finantsvahendid.

Euroopa välisteenistuse roll otsustati protsessi hilises etapis ja sõnastati ebamääraselt

14

Lissaboni lepingu ratifitseerimise ümber valitsenud ebakindluse tõttu¹³ ei valmistanud liikmesriigid ja ELi institutsioonid Euroopa välisteenistuse loomist küllaldaselt ette. Seetõttu kestisid Lissaboni lepingu jõustumise ajal (1. detsember 2009) endiselt liikmesriikide, komisjoni ja nõukogu vahelised kõnelused tulevase teenistuse ülesehituse üle.

15

Kõneluste käigus oli oluliseks faktoriks asjaolu, et puudus ELi eesmärke sisaldav üldine ELi välispoliitika strateegia, mida oleks saanud ettevalmistuste käigus aluseks võtta¹⁴.

16

Seetõttu ei määratleta nõukogu otsuses Euroopa välisteenistuse jaoks mingeid eesmärke. Selle asemel loetletakse vaid teenistuse ülesanded¹⁵:

- a) toetab kõrget esindajat tema kolmest osast koosneva mandaadi täitmisel: liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika tegemisel, välisasjade nõukogu eesistuja ülesannete täitmisel ja komisjoni asepresidendi ülesannete täitmisel;
- b) abistab Euroopa Ülemkogu eesistujat, komisjoni presidenti ja komisjoni nende ülesannete täitmisel välissuhete valdkonnas;
- c) toetab liikmesriikide diplomaatilisi teenistusi, nõukogu peasekretariaati, komisjoni ning liidu muid institutsioone ja ameteid (eelkõige Euroopa Parlamenti), ning teeb nendega koostööd.

13 Iiri valijad lükkasid Lissaboni leppe 2008. aasta juunis tagasi ning kiitsid selle heaks alles teise referendumiga 2. oktoobril 2009.

14 Viimane olemasolev üldine ELi strateegiadokument on endiselt 2003. aasta Euroopa julgeolekustrateegia, mida küll 2008. aastal ajakohastati, ei peegelda maailma muutunud geopoliitilisi sündmusi. Liikmesriigid ei ole aga uue strateegia vajalikkuse osas ühel meelel – mõned neist on seisukohal, et 2003. aastal määratletud põhimõtted on endiselt jõus.

15 Nõukogu otsuse 2010/427/EL artiklid 2 ja 3. Lisaks (välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja kui ELi välistegevuse poliitika kooskõla tagaja kontekstis) tunnistatakse otsuse artiklis 9 Euroopa välisteenistuse võtmerolli komisjoni välistegevuse meetmete koostamisel.

17

Nõukogu otsus peegeldab selle teksti koostamise ajal liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja komisjoni vahel valitsenud üksmeelt. Selles ei määratleta täpsemalt välisesteenistuse laialdasi ülesandeid ega täpsustata rohkem nende sisu.

18

Seega ei põhinenud talituste Euroopa välisesteenistusse üle viimine mitte nende oodataval panusel Euroopa välisesteenistuse eesmärkide täitmisel, vaid tegevusel ja administratiivsel positsioonil, mis neil oli komisjonis või nõukogu peasekretariaadis. Eriti selgelt ilmneb see ELi sise poliitika välispoliitilise dimensiooni puhul, mille jaoks komisjon välisesteenistusele ressursse ei eraldanud¹⁶. Loodud välisesteenistuses puudusid ELi jaoks tähtsate globaalsete teemadega (nt kliimamuutused ja energiajulgeolek) tegelevad osakonnad, sest enne välisesteenistuse loomist anti nimetatud teemadega tegelemiseks mõeldud ressursid endisest komisjoni välissuhete peadirektoraa- dist üle komisjoni teistele talitustele. See aitas *de facto* tekitada olukorra, kus välisesteenistusel oli praktilisi raskusi mõne ELi välispoliitikat mõjutava komisjoni tegevuse koordineerimisel.

Välisesteenistus oli silmitsi mitme poliitilise ja rahalise probleemiga

19

Euroopa välisesteenistuse loomine leidis aset Vahemere lõunapiirkonna kasvava ebastabiilsuse öhkkonnas¹⁷. Välisesteenistuse tähelepanu oli suunatud ELi reageeringu juhtimisele¹⁸, selle asemel et arendada liikmesriikide ja ELi institutsioonide seas kaua oodatud välispoliitilisi algatusi, nagu ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika menetluste ja struktuuride reform ning ELi tervikliku lähenemisviisi väljatöötamine¹⁹.

- 16 ELi sise poliitika suunad ja nendealane tegevus võivad oluliselt mõjutada ka väljaspool ELi piire toimuvat; samuti võivad väljaspool ELi toimuvad sündmused mõjutada suundumusi liidu sees. ELi sise poliitika välispoliitilise dimensiooni all mõeldakse üldiselt olukordi, kus ELi sise poliitika välisaspektidel on suurenev välis- ja julgeolekupoliitiline dimensioon. ELi sise poliitika suundadest välispoliitikale avalduva mõju näiteks on kahepoolsed suhted Kanadaga, mida on kaua domineerinud diskussioon ELi poliitika mõjust kliimamuutusele seoses õliliihvast toodetud nafta pääsuga Euroopa turule.
- 17 Välisesteenistus alustas tööd araabia kevade sündmuste ajal, täpsemini vahetult enne rahvusvahelist sekkumist Liibüas.
- 18 Liidu reageering koosnes mitmest algatusest, nagu 2011. aasta mais vastu võetud uue naabruspoliitika väljatöötamine, ELi büroo avamine Benghaziis mais 2011 ja Euroopa Liidu eriesindaja ametisse nimetamine Vahemere lõunapiirkonda juulis 2011. ELi delegatsioon Liibüas avati lõpuks novembris 2011.
- 19 ELi terviklik lähenemisviis kujutab endast ühe riigi või piirkonna suhtes kasutatavat integreeritud lähenemisviisi, mille raames kombineeritakse kõrgetasemelise eesmärgi saavutamiseks traditsioonilisi vahendeid (nt arenguabi) ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika meetmeid (nt sanktsioonid). Sellise kombineerimise lisandväärtust tunnustati juba varem (nt pärast Balkani sõdu), ent selle elluviimist mõjutas tol ajal ELi välispoliitika tegemises osalenute suur arv. Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning komisjoni selleteemaline ühine teatis avaldati 11.12.2013.

20

ELi ja liikmesriikide eelarvetes võetavate kasinusmeetmete kontekstis otsustas nõukogu, et välis teenistuse loomisel peaks lähtuma eelarve neutraalsuse põhimõttest²⁰. Uue institutsiooni loomine on aga oma olemuselt kallis, eriti kui loodav organisatsioon peab täitma uusi ülesandeid. Otsustamisel ei teinud nõukogu tõepoolest vajalike ressursside hindamist, mis oleks pidanud arvesse võtma nii uusi nõudmisi²¹ kui ka komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi struktuuride liitmisest tulenevat potentsiaalset sünergiat.

21

Eelarve neutraalsuse tingimust rakendati rangelt ning uude teenistusse võeti üle vaid välispoliitikaga tegelevad struktuurid. Seetõttu ei eraldatud välis teenistusele ressursse tugifunktsioonide täitmiseks. Selle asemel osutasid komisjon ja nõukogu peasekretariaat edasi tugiteenuseid, mis hõlmasid erinevaid valdkondi personalihaldusest (nt värbamine, arstlikud läbivaatused ja palkade väljamaksmine) haldustoeni (nt IT, hooned ja nõupidamisruumid). Selliste teenuste osutamiseks sõlmis välis teenistus komisjoni ja nõukogu peasekretariaadiga teenustaseme kokkulepped. Lühiajalises perspektiivis oli tegu pragmaatilise lahendusega, ent kokkuvõttes ei vastanud osutatud teenused täielikult välis teenistuse vajadustele:

- a) välis teenistus ei osanud hinnata ega saanud muuta ei teenustaseme kokkulepete ulatust ega neist saadavat kasu, sest lepingute koostamisel võeti aluseks enne teenistuse loomist osutatud tugiteenused;

- b) kokkulepete kestuse puhul ei arvestatud välis teenistuse vajadustega. Näiteks lõppes nõukogu peasekretariaadi poolt salastatud teabe jaotamiseks mõeldud turvatud süsteemide haldustoe osutamise leping enne, kui oli loodud alternatiivne ja mõjus lahendus (kooskõlas eelarve neutraalsuse põhimõttega).

22

Koostamata jäi üldine hindamine, mis oleks võrrelnud välis teenistuse tegevuskulusid varasemate struktuuride (sealhulgas liikmesriikide omade) kuludega. Kulude poolest pidi välis teenistuse loomine tooma liikmesriikidele märkimisväärset kokkuhoidu. Näiteks saavad liikmesriigid oma aruannete koostamise asemel kasutada välis teenistuse koostatud poliitikaalaseid aruandeid, rotatsiooni korras vahetuval eesistujariigil on väiksem töökoormus nõukogu töörühmade ettevalmistamisel ja juhtimisel ning liikmesriikide lähetatud diplomaatide palkade maksimisega tegeleb nüüd välis teenistus.

20 Nõukogu otsuse preambuli selgituse 15 sedastatakse, et: „... loomisel tuleks juhinduda kulutõhususe põhimõttest“.

21 Välis teenistuse autonoomseks toimimiseks vajalikud haldusülesanded (nt nõukogu töörühmade juhtimine), millega varem tegelesid rotatsiooni korras vahetuv eesistujariik, ja ELi delegatsioonidele antud uued kohustused (nt riigis asuvate ELi liikmesriikide saatkondade töö koordineerimine).

Puudused ressursside prioriseerimisel, organiseerimisel ja eraldamisel vähendavad välis teenistuse tõhusust

23

Käesolevas osas (punktid 23–50) vastatakse teisele küsimusele: kas Euroopa välis teenistuse ressursid prioriseeriti, organiseeriti ja jaotati tõhusalt? Kontrollikoda auditeeris värbamismenetlustest, teabedokumentidest ja koolitustest koosnevaid valimeid ning koostas töötajaskonna kvantitatiivse analüüsi.

24

Nimetatud töö põhjal hindas kontrollikoda välis teenistuse juhtimisstrateegiat, ülesannete püstitamist ja kavandamist, teenistuse organisatsiooni struktuuri, ELi eriesindajate rolli ja personalihaldust, keskendudes seejuures värbamisele, töötajate jaotusele ja koolitusele.

ELi välis poliitika üldise strateegilise raamistiku loomine ei olnud välis teenistuse jaoks prioriteene; samuti ei võetud vastu teenistuse sisestrategiat

25

Üldise välis poliitika strateegia koostamise asemel eelistas välis teenistus kiiresti muutuvast rahvusvahelises olukorras kasutada konkreetset olukorda arvestavaid lähenemisviise. Samuti otsustas välis teenistus ELi strateegiliste partnerluste jaoks mitte välja pakkuda üldist lähenemisviisi, kuigi olemasolevad lähenemisviisid²² olid kokku lepitud kaua enne Lissaboni lepet, koostatud juhtumipõhiselt ega pruukinud olla selgelt seotud ELi praeguste välis poliitiliste prioriteetidega. Üldise strateegilise raamistiku puudumist on kritiseerinud mõned liikmesriigid²³ ja Euroopa Parlament²⁴. Viimane eeldas välis teenistusest ELi välis poliitika kujundamisel omaalgatuslikumat rolli²⁵.

26

Kui strateegilised suunised puuduvad, konsulteerib välis teenistus ELi seisukoha ettevalmistamiseks ELi institutsioonide ja liikmesriikidega. Konsulteerimise põhjal valminud konkreetset olukorda käsitlevate strateegiade näol on tegu intensiivsete arutelude tulemustega, mille on hiljem vastu võtnud komisjon ja heaks kiitnud nõukogu. Selline protsess ei soodusta kiiret tegutsemist.

- 22 ELil on praegu strateegiline partnerlus kümne riigiga: Brasiilia, Kanada, Hiina, India, Jaapan, Mehhiko, Venemaa, Lõuna-Aafrika, Lõuna-Korea ja Ameerika Ühendriigid. Loetletud partnerlused olid sõlmitud juba ammu enne välis teenistuse loomist.
- 23 Hispaania, Itaalia, Poola ja Rootsi arvates vajasid ELi välissuhted laiaulatuslikku strateegilist lähenemisviisi ning otsustasid selle väljatöötamiseks algatada Euroopa globaalse strateegia algatuse mõttekoja.
- 24 Euroopa Parlamendi aruanne ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika rakendamise kohta (A7-0357/2012), 31.10.2012.
- 25 Pooled küsimustikule vastanud liikmesriigid olid seisukohal, et välis teenistus peaks rohkem panustama ELi välis poliitikasuundade (nt piirkondlike strateegiade) väljatöötamisse.

27

Välisstrateegia ei ole veel vastu võtnud sisestrategiega juhtimiskava. Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja seadis aga 2011. aastal kolm prioriteeti:

- välisstrateegia kui toimiva institutsiooni loomine;
- ELi kümne strateegilise partnerluse edasiarendamine;
- Euroopa naabruspoliitika tugevdamine reaktiivseks araabia kevade sündmustele.

Lisaks vähestele prioriteetidele oli välisstrateegia küllalt paindlik muutuva olukorraga kohanemiseks ning tema toetav roll oli otsustava tähtsusega nii Kosovo-Serbia dialoogi kui ka Iraani tuumaprogrammi kõneluste käigus.

28

Välisstrateegia ei ole kehtestanud eesmärgi ega välja töötanud nende prioriteetide saavutamise mõõtmiseks vajalikke üksikasjalikke kriteeriume. Samuti ei ole välisstrateegia koostanud põhjalikku kavandamisraamistikku, mistõttu otsustab iga osakond ise oma tegevuse kavandamise. See pärsib välisstrateegia üldist tõhusust, kuna ülesanded ja ressursid ei pruugi teenida kõige kõrgema tasandi eesmärgi. Põhjaliku kavandamisraamistiku puudumine raskendab ka välisstrateegia tegevuse integreerimist komisjoni aasta töökava ja 18-kuulise nn kolmikprogrammi²⁶ laiendamise konteksti (viimase töötavad välja kolm vahetuvat eesistujariiki ja nõukogu peasekretariaat).

Välisstrateegia keeruline ülesehitus ei hõlbusta osakondadevahelist õigeaegset koostööd

29

Välisstrateegial on keeruline üldstruktuur. Osaliselt tuleneb see asjaolust, et erinevalt tüüpilistest välisministeeriumidest on tal täiendavaid funktsioone, mida tavaliselt täidavad kaitse- ja siseministeeriumid ning luureteenistused. Geograafilised lauad (mis on suuresti üle võetud komisjoni välissuhete peadirektoraadist) ja nõukogu peasekretariaadist üle võetud kriisihjamisstruktuurid²⁷ moodustavad organisatsiooni kaks eraldiseisvat osa. Viimane neist allub otse välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindajale.

30

Välisstrateegia püramiidikujuline ülesehitus on keerulisem kui nendel välispoliitika struktuuridel, mille asendamiseks ta loodi:

- välisstrateegia põhifunktsiooni moodustavatel geograafilistel laudadel²⁸ on varasemast rohkem juhtimistasandeid (vt **tabel**);
- organisatsioonis on rohkem üksusi ja need on ka varasemast väiksemad (juhtidel on kitsam vastutusvaldkond ja neile allub ligikaudu 20% vähem töötajaid); ning
- välisstrateegia tippjuhtkond on kaks korda suurem kui tema eelkäijatel²⁹.

26 2007. aastal loodud eesistujariikide kolmiku süsteemi aluseks on Euroopa Ülemkogu otsus, mille kohaselt koosneb kolmik nõukogu vahetuvateks eesistujateks olevast kolmest üksteisele järgnevast eesistujariigist. Süsteemi eesmärk on nõukogu töö koostöö ja sidususe tagamine.

27 Kriisihjamise ja planeerimise direktoraat (loodud 2009), tsiviilmissioonide plaanimise ja juhtimise teenistus (2007), luureandmete analüüsi keskus (2002) ja sõjaline staap (2001). Nimetatud struktuurid on hädavajalikud nõukogu poolt kriisidele reageerimiseks otsustatud tsiviil- ja sõjaliste vahendite rakendamiseks (nt Saheli piirkonna stabiilsuse toetamiseks mõeldud sõjalise väljaõppemissiooni alustamine Malis 2013. aastal).

28 Geograafiline laud koosneb ühest või enamast välisstrateegia töötajast ja tegeleb ühe riigi küsimustega. Lauad on koostatud geograafilisteks talitusteks.

29 Välissuhete peadirektoraadis oli neli tippjuhti (üks peadirektor ja kolm asepeadirektorit) ning nõukogu peasekretariaadis kaks tippjuhti (peadirektor ja asepeadirektor). Välisstrateegias on aga 13 tippjuhti.

Ülevaade välisestistuse, välissuhete peadirektoraadi ja nõukogu peasekretariaadi juhtimistasanditest

Uus struktuur	Varasemad struktuurid	
Välisestistus	Välissuhete peadirektoraat	Nõukogu peasekretariaat
(kuus tasandit)	(viis tasandit)	(viis tasandit)
1. Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja	1. Volinik	
2. Tegevpeasekretär / peadirektor	–	1. Peasekretär
3. Asepeasekretär	–	–
4. Tegevdirektorid	2. Peadirektor	2. Peadirektor
–	3. Asepeadirektorid	3. Asepeadirektor
5. Direktorid	4. Direktorid	4. Direktorid
6. Üksuse juhid	5. Osakonnajuhatajad	5. Osakonnajuhatajad

Allikas: välisestistuse personaliandmed ja Euroopa Liidu ametlik andmebaas, 2010.

31

Euroopa välisestistuse juhtivtöötajate liiga suure arvu põhjustas osaliselt nõukogu otsus, mille kohaselt pidi geograafiliste piirkondade struktuuride juhtimiseks loodama peadirektorite ametikohad ning kolmandik välisestistuse töötajatest pidi tulema liikmesriikidest. Kuna enamik välisestistusse üle viidud juhtivatest ametkohtadest oli juba alaliste ametnikega täidetud, loodi juurde uusi juhikohti, mis võimaldas olulise osa neist täita liikmesriikide diplomaatidega.

32

Nõukogu peasekretariaadist üle võetud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika struktuurid loodi juhtumipõhiselt mitme aasta vältel ja ilma selle aluseks oleva üldise raamistikuta. Seejuures tekkisid kattuvused teiste kriisiohjamisega tegelevate osakondadega³⁰. Välisestistus on hakanud kirjeldatud teemadega tegelema, ent tegu on keerulise protsessiga, mis eeldab mitme nõukogu otsuse muutmist ja selleks vajalikku kõigi liikmesriikide ühehäälsel toetusel. Vahepeal on välisestistus koordineerimise parandamiseks loonud uued mehhanismid, nagu kriisiohjamisnõukogu ja kriisijuhtimisüksuse (vt **1. selgitus**).

30 Kattuvusi on eelkõige kriisiohjamis- ja operatiivse koordineerimise osakonna, julgeolekupoliitika ja konfliktide vältimise direktoraadi, ning teatud määral ka globaalsete küsimuste ja terrorismivastase võitluse üksusega. Näiteks leiti auditi käigus kattuvusi kriiside vältimise, kriisidele reageerimise plaanimise, kosmosepoliitika ja julgeolekusektori reformi valdkondades.

Kriisijuhtimisüksus

Kriisijuhtimisüksus on uus koordineeriv mehhanism, mille ülesanne on anda välisestusele ja komisjonile selgeid poliitilisi ja strateegilisi suuniseid konkreetse kriisi ohjamiseks. Olenevalt kriisi omadustest koondab kriisijuhtimisüksus kokku kriisiohjamisstruktuurid, geograafilised ja horisontaalsed osakonnad ning komisjoni asjaomased talitused.

Kriisijuhtimisüksuse käivitamisega annab vastava geograafilise piirkonna tegevdirektor juhtimise üle kriisiohjamise ja tegevuse koordineerimise tegevdirektorile, kelle ülesanne on koordineerida ELi seisukohta. Kirjeldatud struktuur piirab ELi poolt samaaegselt ohjatavate kriiside arvu, sest kriisiohjamise tegevdirektoril puuduvad küllaldased ressursid enam kui kahe kriisi samaaegseks ohjamiseks. Seetõttu võidakse mõne riigi jaoks loodud kriisijuhtimisüksus laiali saata veel enne kriisi lõppu ja enne, kui on valminud ELi reageering (nt Liibüa puhul).

33

Välisestusel on organisatsiooni neljast tippjuhist koosnev haldusnõukogu³¹. Haldusnõukogu peab tagama, et välisestuse tegevus oleks järjepidev ja aitaks kaasa välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja seatud poliitikaeesmärkide saavutamisele. Välisestuse sisemistes protseduurides käsitletakse teenistust kui ühtse rolli ja ülesannetega kollektiivset üksust. Haldusnõukogu on küll parandanud tippjuhtkonnasisesest koordineerimist, kuid ei ole suutnud vähendada välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja töökoormust, kellel on endiselt 23 otsest aruandlusliini.

34

Diplomaatilistele teenistustele omaselt on ka Euroopa välisestuses väga tähtis teabe õigeaegne omamine. Auditiga hinnati kahte peamist liiki teabeväljundite koostamiseks ja jaotamiseks kehtivate menetluste mõjusust:

- a) õigeaegselt vastatud teabetaotluste kaudu aitab välisestus ette valmistada Euroopa Ülemkogu eesistuja, komisjoni presidendi, välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning volinike kohtumisi. Välisestuse struktuurist tuleneva aeganõudva heakskiitmisprotsessi tõttu võib aga vastuste ettevalmistamine kesta suhteliselt kaua³². Pealegi muudab osakondade töö parandamise keeruliseks asjaolu, et neile antakse harva tagasisidet välisestuse koostatud teabedokumendi teksti või kohtumise lõpliku tulemuse kohta;

31 Tegevpeasekretär, peadirektor ja kaks asepeasekretäri.

32 Valimisse langenud dokumentide heakskiitmiseks kulus keskmiselt neli päeva ja heakskiitmise ajal sisaldas kuni nelja tasandit (üksuse juhi asetäitja, üksuse juht, direktor, tegevdirektor, haldusnõukogu liige) enne kui dokumendid jõudsid kabinetti, kus need võidi uuesti ümber kirjutada.

- b) välisesteenistuse loomisega asusid teabeteenistused ja delegatsioonid esimest korda ühes organisatsioonis. See suurendas omakorda võimalusi poliitilise aruandluse ja luureandmete ühendamiseks otsustusprotsesside toetamisel. Luureandmeid sisaldavaid dokumente jagatakse aga endiselt vähe, kuna osale saajatest salastatud teabe edastamine on seotud praktiliste raskustega. Sellest seisukohast ei ole enamik ELi delegatsioonide salastatud dokumentidega tegelemiseks valmis, sest paljude delegatsioonide juhtidel puudub vajalik juurdepääsuluba, ning poliitika ja luurealaseks aruandluseks kasutatavad süsteemid ei ole endiselt omavahel ühilduvad³³. Eelneva tulemusel on juurdepääs salastatud teabele ja selle kasutamise välisesteenistuses (eelkõige delegatsioonides) oluliselt piiratud.

ELi eriesindajad ei ole välisesteenistuse töösse küllaldaselt integreeritud

35

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika üks vanemaid poliitikavahendeid on ELi eriesindajad, keda kasutatakse ELi nimel kriiside lahendamiseks ja eriülesannetega tegelemiseks³⁴. Eriesindajad nimetab välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja soovitusel ametisse välisasjade nõukogu ning neil on liikmesriikide tugev toetus.

36

Algselt oli eriesindajatel tähtis osa nõukogu ja komisjoni vahelisel välispoliitika koordineerimisel, nimetatud roll kadus aga pärast välisesteenistuse loomist. Võttes siiski arvesse eriesindajate eriülesanded piirkondlike probleemide ja üleskerkinud kriiside lahendamisel, peab välisesteenistus neid endiselt kasulikuks ning ka nõukogu hindab neid kui väärtuslikku välispoliitilist vahendit. Seetõttu on eriesindajate arv pärast ajutist vähenemist (2010. aasta 12-lt 2011. aastal 9-ni) taas suurenenud – 2013. aasta lõpu seisuga oli ELis 11 eriesindajat.

37

Eriesindajatel on lai mandaat, mis annab neile oma ametis suure paindlikkuse, ent raskendab samas ka eriesindajate tulemuslikkuse hindamist. Kuigi neid peetakse kriiside lahendamise juhtumipõhiseks vahendiks, on mõne eriesindaja ametiaeg kestnud kaheksa aastat, mis toob endaga kaasa nende liiga tavapäraseks muutumise ja välisesteenistuse tavapärase struktuuri õõnestamise ohu.

33 Kirjeldatud olukorra põhjused peituvad nõukogu peasekretariaadi süsteemides, mille ülesehituses välditi tsiviil- ja sõjalise otstarbega teabe kokkupuutumist.

34 Nõukogu on eriesindajaid kasutanud alates aastast 1996. Algselt nimetas nõukogu eriesindaja ametisse siis, kui pidas seda vajalikuks. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist võib nende ametisse nimetamiseks ettepaneku teha vaid välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.

38

2013. aasta 7. detsembri seisuga paiknesid 11 eriesindajast seitse välisteenistuse ruumes Brüsselis. ELi eriesindajad on välisteenistuse struktuuri integreeritud juhul, kui neil on samaaegselt ka delegatsiooni juhi roll (selline topeltroll on 11 eriesindajast neljal, kes kõik asuvad väljaspool ELi). Selgete protseduuride puudumise tõttu võib iga eriesindaja ise otsustada, kuidas nad koordineerivad oma tööd välisteenistuse asjaomaste osakondadega, mis omakorda suurendab ohtu, et nende tegevus ei ole kooskõlas ELi muu tegevusega. Vaid pooled küsitletud delegatsioonide juhtidest olid seisukohal, et nad olid eriesindajate tegevusest piisavalt informeeritud.

39

Komisjon rahastab eriesindajate tööd enda hallatavast ELi põhitegevuse eelarvest, mis tagab keerulises eelarveolukorras välisteenistusele väljaspool välisteenistuse halduseelarvet märkimisväärsed lisaressursid³⁵. Sellised eelarvevahendid on siis ka väljaspool välisteenistuse jaoks loodud haldus- ja juhtimisraamistikku (eelkõige personali, palkade ja aruandluse mõttes) ning neist tulenevad täiendavad haldus- ja finantskohustused vähendavad poliitikakujundamiseks kasutatavat aega.

Välisteenistusel oli keeruline täita olulisi ametikohti eelkäijatelt üle võetud töötajatega

40

Välisteenistus alustas tööd talle eraldatud ressursside ja talituste ning teistest institutsioonidest 2010. aasta 31. detsembri seisuga üle võetud töötajatega. 2011. aastal tegi välisteenistus esialgse hindamise, mille eemärk oli ratsionaliseerida geograafiliste laudade tööd. 2012. aastal alustati julgemaid eesmärke sisaldava teise analüüsiga, mis puudutas vajaduste hindamist ja ressursside kohandamist ELi välispoliitika prioriteetidega. Nimetatud kaks analüüsi võimaldasid välisteenistusel tugevdada oma haldus- ja tugifunktsioone, kus välisteenistuse loomise ajal nappis töötajaid.

41

Hoolimata 18 töötaja ümberpaigutamisest ei ole delegatsioonide poliitikaosakondade ametikohad endiselt täidetud ning vahetuva eesistujariigi süsteemist tulenevate kohustuste ülevõtmiseks ei ole uusi ressursse eraldatud. Samuti ei ole asjaomastele osakondadele³⁶ eraldatud vajalikke uusi töötajaid ühise välis- ja julgeolekupiitika 2012. ja 2013. aastal alustatud missioonide tegevuse kavandamiseks ja elluviimiseks (eelkõige puudutab see Liibüa, Somaali poolsaare ja Saheli piirkonna kriiside lahendamist).

- 35 2012. aastal eraldati ühise välis- ja julgeolekupiitika eelarvest eriesindajatele 27 897 500 eurot, mis moodustas 5,7% välisteenistuse 2012. aasta kogueelarvest. Nimetatud summa pärineb ühise välis- ja julgeolekupiitika tegevuseelarve assigneeringutest.
- 36 Eelkõige tsiviiloperatsioonide planeerimise ja läbiviimise teenistus, mille ülesanne on ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviilmissioonide operatsioonide planeerimine ja läbiviimine.

Tähelepanekud

42

Lisaks kliimamuutusele ja energiajulgeolekule (vt punkt 18) tõi audit välja mitu valdkonda, kus valdkondlike teadmiste puudumine oli eriti probleemiline: majandus- ja finantsküsimsed, ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika alased teadmised delegatsioonide tasandil, avakosmosetegevuse tegevusjuhend, küberturvalisus, migratsioon, sanktsioonid ja kriminaaltulu jälitamine. Talitustevaheliste konsultatsioonide protseduuris, mis on välisteenistuse jaoks võtmetähtsusega võimalus poliitika kujundamist mõjutada, on temaatilised laud komisjoni peamiseks vestluspartneriteks. Seega raskendavad välisteenistuse teadmistes valitsevad lüngad sisepoliitika välispoliitilise dimensiooni puhul poliitika kooskõla tagamist.

43

Nõukogu peasekretariaadis ja komisjoni välispoliitikaga tegelevates struktuurides kasutati erinevaid IT-lahendusi. Lisaks kaasnesid välisteenistuse loomisega uued nõuded (nt delegatsioonidega teabe vahetamiseks kasutatavad turvatud võrgud). Välisteenistus ei saanud aga tegelda oma koheste vajaduste rahuldamisega (nt komisjonilt ja nõukogu peasekretariaadilt pärit rakenduste ajakohastamise ja integreerimise ning delegatsioonide ja liikmesriikidega toimuva infovahetuse parandamisega).

44

Välisteenistus sõltub suures osas liikmesriikidest lähetatud ekspertidest, kelle arv ei sisaldu ametikohtade loetelus (2013. aasta juuni seisuga on peakorteris ja delegatsioonides kokku 366 lähetatud eksperti). Nimetatud arv näitab, et enam kui pooled välisteenistuse administraatori tasandi töötajatest on liikmesriikidest piiratud ajaks lähetatud ja võidakse koju tagasi kutsuda. See kujutab endast omakorda riski välisteenistuse n.ö erialasele mälule ja talitluspidevusele.

Värbamismenetlused olid aeganõudvad, kulukad ega parandanud täielikult varasemast ajast pärit tasakaalustamatust

45

Välisteenistus pidi kahe ja poole aasta jooksul oma töötajaskonda uuendama, võttes liikmesriikidest tööle kolmandiku oma juhtivtöötajatest. Tegu oli ELi institutsioonide jaoks seninägematu kohustusega. Praeguseks on välisteenistus selle eesmärgi täitnud.

46

Kaadri loomuliku voolavuse abil oli ühe kolmandiku nõuet keeruline täita, sest enamikul töötajatest olid tähtajatud lepingud. Seega mõjutas protsess töötajate karjäärivõimalusi ja paljud otsustasid välisteenistusest lahkuda (eriti puudutas see neid, kelle lähetsed delegatsioonides hakkasid lõppema³⁷). Organisatsiooni jaoks oli tegu väärtuslike kogemuste kaotamisega ja töötajate jaoks stressi allikaga.

47

Välisteenistuse värbamismenetlused on aeganõudvad (eelkõige delegatsiooni juhtide ametikohtade puhul), kuna välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja otsustas vestelda kõigi esialgselt välja valitud kandidaatidega, hoolimata delegatsiooni suurusest. Protseduurid on ka kulukad, sest paljud kandidaadid asusid väljaspool ELi, vestlusteks peab aga isiklikult Brüsselisse tulema³⁸. Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja tiheda töögraafiku tõttu on töövestlusi raske pikalt ette planeerida või lühiajalisi muudatusi vältida, mis tekitab omakorda täiendavaid kulusid, viivitusi ja meediapoolset kriitikat.

37 Kokku jäi juhtivast ametikohast ilma 35% Brüsselisse naasnud delegatsiooni juhtidest.

38 Välisteenistuse värbamisprotseduuride kogumaksumus ei ole teada, sest välisteenistuse personaliosakond maksab vaid liikmesriikide diplomaatide kulud, ELi ametnike vastavad kulud maksavad aga ELi institutsioonid. Nimetatud nõue, mille kohaselt maksavad delegatsioonid oma töötajate värbamismenetlustes osalemise kulud, koormab ka delegatsioonide endi eelarveid.

48

Tähtsamate ametikohtade täitmisel osalevad protseduuris ka liikmesriikide, komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi esindajad, mis aitab tagada kandidaatide päritolumaa seisukohast tasakaalustatud protseduuri. Välisteenistus ei ole aga kehtestanud juhtide jaoks kompetentsiraamistikku, mille alusel saaks hinnata esialgselt välja valitud kandidaate. Hindamiskeskuste võimalikest eelistest hoolimata otsustas välisteenistus neid juhtivate ametikohtade täitmisel mitte kasutada. Näiteks võivad hindamiskeskused vähendada töövestluste arvu³⁹, anda täiendavat teavet kandidaatide teadmiste kohta ning tuua välja koolitus- ja arenguvajadused.

49

2013. aasta septembri seisuga püsis endiselt märkimisväärne sooline ja geograafiline tasakaalustamatus, mis eksisteeris juba varasemates välispoliitika struktuurides⁴⁰:

- a) administraatorite tasandil töötas liiga vähe naisi (34%) ning delegatsioonides ja juhtivatel ametikohtadel oli nende alaesindatus veelgi märkimisväärsem (naisi vastavalt 26% ja 21% administraatoritest);
- b) vaid 14% juhtivtöötajatest on pärit 2004. ja 2007. aastal liitunud liikmesriikidest (näitaja on alla 21%, mis vastaks nende osakaalule ELi rahvastikust).

50

Sissejuhatav koolitus ei vastanud küllaldaselt välisteenistuse uute töötajate vajadustele, sest liikmesriikide diplomaadid ei ole kursis komisjoni menetluste ja tavadega, ning ELi ametnikud ei ole küllaldaselt koolitatud oma uute diplomaatiliste ülesannete täitmiseks. 2013. aasta septembris sissejuhatava koolituse ülesehitust siiski muudeti.

39 2012. ja 2013. aastal kutsuti rohkem kui ühele töövestlusele vastavalt 75 ja 39 kandidaati. 2013. aastal peeti kümne kõige enam kutseid saanud kandidaadiga Brüsselis kokku 37 töövestlust.

40 2011. aasta jaanuaris oli administraatorite tasandi töötajatest naisi 28%; ELiga 2004. ja 2007. aastal liitunud riikidest pärines 13% töötajatest.

Koordinatsioon komisjoni ja liikmesriikidega küll paraneb, ent on Euroopa välissteenistuse potentsiaali rakendamiseks siiski ebapiisav

51

Käesolevas osas (punktid 51–67) vastatakse kolmandale küsimusele: kas välissteenistus on oma tööd komisjoni ja liikmesriikidega mõjusalt koordineerinud? Kontrollikoda kasutas kriteeriume, mis iseloomustavad välissteenistuse koordineerimismehhanismide mõjusust suhtluses komisjoni ja liikmesriikidega (nii peakorterit kui ka delegatsioonide tasandil).

Töö koordineerimine komisjoniga oli osaliselt mõjus

52

Välissteenistuse eesmärk oli aidata kaasa välispoliitika kooskõla parandamisele. Nimetatud eesmärgi täitmine eeldab tihedat koostööd komisjoniga, kes säilitas Lissaboni lepinguga samuti teatud välissuhetealased ülesanded (nt arenguabi, kaubandus, laiendamine, humanitaarabi ja sisepoliitika välisaspекtid).

53

Komisjoni asepresidendina on välis- asjade ja julgeolekupoliitika kõrgel esindajal komisjoni otsustusprotsessides tähtis roll, ent tema ametikoha olemuse tõttu puudus ta 2012. aastal kahelt kolmandikult komisjoni istungitelt, k.a nendelt, mis mõjutasid otseselt või kaudselt ELi välispoliitikat. Lisaks osutus keeruliseks ka välissuhete eest vastutavate volinike kohtumiste korraldamine – 29 kuu jooksul korraldati neid vaid viis, kusjuures kõik komisjoni presidendi eesistumisel⁴¹. Eelkirjel- datud kontekstis ei ole suudetud ka täpsemini selgitada välispoliitika kõrge esindaja kui komisjoni asepresidendi rolli/pädevust (eelkõige teiste volinike töö koordineerimisel). Küll aga on tehtud edusamme majandus- ja rahaküsi- muste ning euro voliniku kui komisjoni asepresidendi pädevuse määratlemisel; nimetatud ametikoht loodi 2011. aasta oktoobris raske finantskriisi vastu võitlemise meetmete raames⁴².

54

Töötasandil koordineerivad välis- teenistus ja komisjon oma tööd erinevates foorumites. Auditiga leiti, et riikide töörühmad, luureandmete juhtkomi- tee ja kriisiohjamisnõukogu kohtuvad kavandatust harvemini ning kohtumiste ei osale kõik asjaomased pooled⁴³. Süstemaatilisem koordineerimine toimus komisjoni peasekretariaadi ja poliitika koordineerimise üksuse igapäevaste kohtumiste vormis ning nõukogu töörühmade tööd ette val- mistavate välissteenistuse ja komisjoni peadirektooraatide vaheliste kohtumiste käigus.

- 41 Välissteenistuse vahehindamise kohaselt „ei korraldatud neid kohtumisi paraku küllalt sageli. Komisjoni president ja kõrge esindaja leppisid äsja kokku, et välissuhete volinikud peaksid kõrge esindaja eesistumisel tihe- mini koos käima”.
- 42 Majandus- ja rahandusküsimuste volinikule komisjoni asepresidendi staatuse ja täiendavate tööhoobade andmisega suurendas komisjon voliniku rolli.
- 43 Riikide töörühmade koosolekuid organiseerib asjaomane geograafiline teenistus keskmiselt kaks kuni kolm korda aastas; tavaliselt ei osale neis kõik asjaomased pooled (nt temaatilised laud, ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika struktuurid ja ELi eriesindajad). Kriisiohjamisnõukogus ei ole esindatud välissteenistuse terrorismivastase võitluse ja arengu direktoraat, humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektooraat, arengu ja koostöö peadirektooraadi EuropeAid ja eriesindajad. Komisjoni peadirektooraatidest on luureandmete juhtkomitees esindatud vaid siseasjade peadirektooraat.

55

Välis teenistus osaleb komisjoni talitus-
tevahelistes konsultatsioonides, ent
selle piiratud ressursid vähendavad
teenistuse poolt sisepoliitika välis-
aspektidele avaldatavat mõju. Valitsus-
tevahelisse pädevusse kuuluvas ühises
välis- ja julgeolekupoliitikas hindab
välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge
esindaja enne komisjoniga konsultee-
rimist, kas käsitletav teema kuulub
eranditult või enamjaolt nimetatud
pädevusse. Kohati on tegu arvamuse
küsimisega ja ettepanek võib sellest
hoolimata mõjutada ka komisjoni
pädevusvaldkondi.

56

Välis teenistus ja komisjon on oma
tegevuse koordineerimiseks sõlminud
ametlikud töökokkulepped. Kuna välis-
teenistus on komisjonist eraldatud,
on uued protseduurid kokkuvõttes
jäigemad ja keerulisemad kui need,
mis kehtisid ajal, mil välissuhete eest
vastutas välisasjade peadirektoraat.
Paljudel varem komisjonis töötanud
välis teenistuse töötajatel oli küll endi-
selt hea kontaktidevõrgustik, mis koor-
dineerimist lihtsustas, ent aja jooksul
nende võrgustike tähtsus tõenäoliselt
väheneb. Välis teenistuse kui eraldiseis-
va üksuse loomine suurendas lisaks
ka samade teemadega tegelevate ELi
institutsioonide arvu ja võib raskenda-
da mõjusa tööjaotuse kokkuleppimist.
Seda näitab ELi kriisibüroode ülesehi-
tuse näide (vt **2. selgitus**).

2. selgitus

Kriisibürood

Olukorra jälgimine kujutab endast maailmas toimuvate sündmuste pidevat vaatlemist ja analüüsi. Seejuures kasutatakse allikatena kõiki olemasolevaid ressursse, k.a ELi delegatsioonide koostatud aruandeid, luureallikaid ja avalikku meediat. 2012. aastal ELi vaatluskeskust luues kasutas välis teenistus olemasolevaid ressursse, mis olid varem mitme osakonna vahel killustatud. Teguts oli küll positiivse sammuga ELi-sarnaste rollidega kriisibüroode arvu vähendamisel, ent ELi tasandil on veel palju tegemata.

Selleks, „et tagada koordineeritum, kiirem ja tõhusam reaktsioon Euroopas või mujal maailmas aset leidvatele katastroofidele,“ asutas komisjon 2013. aasta mais hädaolukordadele reageerimise keskuse. Lisaks toetab nõukogu peasekretariaat ELi hädaolukordade ja kriiside koordineerimise korra (EU-CCA) elluviimist, mida muudeti eesmärgiga „tagada tõsiste kriiside korral vahetuva eesistujariigi juhtimisel kiire ja koordineeritud ELi valdkondade ülene reaktsioon“. Praegu puudub ELi vaatluskeskuse, hädaolukordadele reageerimise keskuse ning ELi hädaolukordade ja kriiside koordineerimise korra struktuuride vahel selge pädevuste jaotus, mis väldiks ilmset pädevusvaldkondade kattuvuse riski.

Kriisiohjamises on oma roll veel teistelgi keskustel⁴⁴. Praegune struktuur tekitab küsimusi nende tõhususe ja mõjususe kohta – teave ja pädevus on hajutatud erinevate poolte vahel (nt kavandab EL alates 2015. aastast koostada vaid ühise ohu- ja riskihindamisaruande).

⁴⁴ Siseasjade peadirektoraadi strateegilise analüüsi ja reageerimise võimekus, tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi tervisealaste hädaolukordade lahendamise üksus, Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse hädaabimeetmete keskus ning Frontexi vaatluskeskus.

ELi delegatsioonide uus ülesehitus eeldab paremat koordineerimist ja selle haldamise tõhusus on väiksem

57

Delegatsioonide tasandil tehakse selget vahet välisteenistuse ja komisjoni halduseelarvete vahel, mis omakorda muudab keerulisemaks nii eelarve kavandamise kui ka rakendamise. Näiteks 2012. aastal rahastas komisjon delegatsioonide halduskulusid kaheksa peadirektoraadi ja kolme rahastamisvahendi kaudu. Erinevad eelarved vähendavad delegatsioonide tõhusust, sest praeguse struktuuri juures kulub halduseelarve juhtimiseks rohkem ressursse. Piiratud ressursside ja detsentraliseeritud eelarve täitmise raamistikus on tegu riskiallikaga (vt **3. selgitus**). 2013. aasta novembris tegi välisteenistus komisjonile lihtsustamistepaneku, mille rakendamise korral väheneks rahastamisallikate arv maksimaalselt kahele.

58

Delegatsioonide juhtidele on tehtud märkimisväärselt keeruliseks ka töötajatele prioriteetsete tööülesannete jagamine: komisjoni töötajad tohivad välisteenistuse ülesannete täitmiseks kasutada vaid kuni 20% oma tööajast. Lisaks ei ole komisjoni töötajatel õigust kinnitada välisteenistuse kulusid. Selle tulemusel kulub oluline osa delegatsioonide juhtide ajast poliitiliste teemadega tegelemise asemel haldusküsimustele, mis omakorda pärsib nende mõjusust⁴⁵.

59

Delegatsioonide juhtidel ja peakorteri ametnikel ei ole alati infot komisjoni peakorteri ja delegatsioonides paiknevate komisjoni töötajate vahel liikuvate instruksioonide ja aruannete kohta. Selline olukord seab ohtu ELi tegevuse kooskõla.

45 46% kontrollikoja küsimustikule vastanud delegatsioonide juhtidest kulutab poole või enamgi oma ajast juhtimis- ja haldusküsimustega tegelemisele.

3. selgitus

Piirangud kulutuste kinnitamisel

Kehtestatud on ranged piirangud sellele, kes delegatsioonide töötajatest tohib välisteenistuse halduseelarve ja komisjoni tegevuseelarve kulusid kinnitada. Ainuke erand on delegatsiooni juht, kes töötab küll välisteenistuses, ent keda komisjon on volitanud komisjoni tegevuseelarve kulusid kinnitama. Selline ülesehitus on toonud endaga kaasa olukordi, kus mitte kellelgi ei ole õigust teostada finantstehingute mõnda olulist etappi; seda eelkõige delegatsioonides, mille ainukeseks välisteenistuse administraatori tasandi töötajaks on delegatsiooni juht: tema äraolekul ei ole kellelgi teisel õigust kinnitada välisteenistuse halduseelarve kulusid.

60

Välissteenistus ja komisjon koordineerivad delegatsioonide juhtimist delegatsioonide järelevalvekomitee (EUDEL) kaudu, mille kohtumised toimuvad nii juhtkonna kui ka töötasandil. Samal ajal on komisjon loonud ka vaid komisjoni puudutavate küsimustega tegeleva eraldiseisva foorumi (COMDEL). Välissteenistusele ei saadeta COMDELi kohtumiste kokkuvõtteid ega konsulteerita asjakohaste algatuste küsimustes. Näiteks viis komisjon 2011. aastal läbi põhjaliku uuringu, millega hinnati delegatsioonides asuvate komisjoni ametikohtade töökoormust; uuring ei hõlmanud aga delegatsioonide kõikide töötajate (k.a välissteenistuse töötajate) suhtelist töökoormust ega ELi üldiseid prioriteete. Asjaolu, et delegatsioonide küsimustega tegelemiseks on loodud kaks eraldiseisvat foorumit, muudab töökordalduse keerulisemaks.

61

Kirjeldatud probleemidest hoolimata on liikmesriigid seisukohal, et komisjoni endiste delegatsioonide muutmine ELi delegatsioonideks on olnud välissteenistuse jaoks suur kordaminek.

Liikmesriigid ja välissteenistus ei ole veel täielikult ära kasutanud oma diplomaatiliste esinduste võrgustike vahelist potentsiaalset sünergia

62

Välissteenistus ja liikmesriikide diplomaatilised teenistused kohtuvad regulaarselt ja arutatavad ühist huvi pakkuvaid teemasid. Neid kohtumisi organiseeriti erineval tasemel ning nad võimaldasid välissteenistusel koordineerida väga erinevaid teemasid alates poliitilistest kuni administratiivsete küsimusteni (nt koolitused ja julgeolek).

63

ELi delegatsioonide uuele rollile ei ole aga järgnenud nende ja liikmesriikide diplomaatiliste teenistuste vahelise potentsiaalse sünergia märkimisväärset ärakasutamist, mida võib suurel määral seletada lühikese aja ja liikmesriikide endi puuduva pühendumisega. ELi delegatsioonid ja liikmesriikide diplomaatilised esindused kasutavad endiselt väga harva ühispaiknemist ning poliitikaalast ühist aruandlust rakendatakse vaid erandjuhtudel. Tegelikuses on delegatsioonide ja liikmesriikide saatkondade vaheline infovahetus endiselt ühesuunaline, st delegatsioonidele edastatakse vaid vähesel määral infot. Ühispaiknemine ja ühine poliitikaalane aruandlus on valdkonnad, kus välissteenistus saaks pakkuda lisandväärtust⁴⁶.

46 Ühispaiknemise edasist suurendamist ning aruannete ja teabe jagamist toetatakse täielikult ka nõukogu järeldustes Euroopa välissteenistuse vaahindamise kohta.

64

ELi delegatsioonide loomise aluseks olnud Lissaboni lepinguga suuren-
dati ootusi, et need „Euroopa majad“
hakkavad pakkuma konsulaarteenu-
seid, sealhulgas konsulaarkaitset ELi
kodanikele. Palju tööd on aga endiselt
tegemata ja välisestus ei ole veel
koostanud üksikasjalikku analüüsi
nimetatud küsimuste lahendamise
maksumuse kohta (eelkõige puudutab
see osa keskmiste ja väikeste liikmesrii-
kide ootuste täitmise maksumust). Liik-
mesriigid ei ole nimetatud küsimuses
ühisele seisukohale jõudnud. Samuti
ei ole kokku lepitud kriisi- ja hädaolu-
kordades kasutatavate eeskirjade ja
õigusaktide ühtlustamises, töötajate
koolitamises ning kulude jaotamises.

Välisestuse kui nõukogu ettevalmistavate organite alalise eesistuja rollist tule- nevat potentsiaalset kasu ei ole täielikult ära kasutatud

65

Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge
esindaja on välisasjade nõukogu ees-
istuja, Euroopa Liidu nõukogu ühe koos-
seisu eesistuja, ja nimetab ametisse
mitme ettevalmistava organi (k.a polii-
tika- ja julgeolekukomitee) eesistujad.
See lihtsustab küll koordineerimist ja
annab välisestusele märkimisväär-
se mõju kogu välispoliitika tsükli üle,
ent süsteemis on ometi puudusi, nagu
sisepoliitika välispektidega tegeleva
ettevalmistava organi puudumine.

66

Alaliste eesistujate süsteemi peeti
paremaks võrreldes varasema vahel-
duvate eesistujate mudeliga, sest see
annab võimaluse pikaajaliseks planeerimiseks ja paremaks strateegiliseks
mõtlemiseks. Küsimustikule vastanud
liikmesriigid olid aga seisukohal, et vä-
listeestuse roll nõukogu komisjonide
ja töörühmade eesistujana ei toonud
endaga kaasa strateegilisemat lähene-
misviisi võrreldes ajaga, kui loetletud
foorumite tööd juhtisid vahetuvad
eesistujariigid.

67

Kokkuvõttes vajatakse praeguse
ülesehituse raames endiselt tihedat
koostööd vahetava eesistujariigiga,
kes juhib võtmetähtsusega teemadega
tegelevat üldasjade nõukogu, mille pä-
devusvaldkonda kuuluvad nt liitumis-
läbirääkimised, alaliste esindajate
komitee ning mõned olulised nõukogu
töörühmad (nt arengupoliitika töö-
rühm). Praeguseni on koordineerimine
toimunud, kuigi selle tõhusust on
vähendanud välisestuse kavanda-
mises ja prioriteetide seadmises pei-
tuvad puudused, mis on endaga kaasa
toonud dokumentide hilist esitamist
ja rahvusvahelistele tippkohtumistele
eelnenu lühiajalisi etteteatamisaegu.

68

Käesolev aruanne valmis Euroopa välisteenistuse loomise sõltumatu hindamise tulemusena. Kontrollikoja audit tehti samaaegselt välisteenistust kajastava vahehindamise koostamisega. Kontrollikoja leiud ja soovitused on üldiselt kooskõlas välisteenistuse enesehindamise tulemustega, mis rõhutab veelgi vajadust leitud puuduste kõrvaldamiseks.

69

Välisteenistuse loomisega on ELil tegutsev välispoliitika teenistus, millel on oma poliitikaosakonnad, kriisi-ohjamisstruktuurid, lai diplomaatiliste esinduste võrgustik ja tasakaalustatud moel erinevatest allikatest värvatud töötajaskond.

70

Välisteenistuse loomine leidis aset keerulises finantsolukorras ja ELi piiride lähedal kasvava ebastabiilsuse õhkkonnas. Välisteenistus loodi kiirustades ja ilma asjakohase ettevalmistuseta ning protsessi mõjutasid liiga paljud piirangud ja ebaselgelt määratletud ülesanded. Kokkuvõttes oli kõigil eelpool loetletud põhjustel oma osa välisteenistuse loomisel valitsenud keerulise keskkonna tekkimisel (vt punktid 13–22).

71

Puudused eesmärkide seadmisel, planeerimisel, organiseerimisel ja ressursside eraldamisel on samuti vähendanud välisteenistuse tõhusust. ELi eriesindajad ei ole veel küllaldaselt välisteenistuse struktuuri integreerinud. Kontrollikoda leidis, et inimeste töölevõtmisel valitsenud märkimisväärt soolist ja geograafilist tasakaalustamatust ei ole endiselt täielikult kõrvaldatud, ning värbamismenetlused on kulukad ja aeganõudvad (vt punktid 23–50).

72

Töö koordineerimine komisjoniga oli vaid osaliselt mõjus – see tulenes peamiselt tipptasandil puudevatest mõjusatest koordineerimismehhanismidest ning delegatsioonides kasutatavast jäigast finants- ja haldusraamistikust, mis juhib ressursse poliitikaalastest ülesannetest eemale. Koordineerimine liikmesriikidega on paranenud, ent seda saab veelgi paremaks muuta, et ära kasutada nt teabevahetuses ja ühispaiknemises peituvat sünergia, parandada konsulaartenuseid (sealhulgas ELi kodanikele pakutavat konsulaarkaitset) ning suurendada nõukogu ja selle ettevalmistavate organite strateegilist rolli (vt punktid 51–67).

73

Ülaltoodud järelduste alusel soovitab kontrollikoda järgnevat:

- a) välisteenistus peaks täpsustama oma eesmärgid ja pädevust, optimeerima organisatsiooni struktuuri ning lihtsustama teenistuse toimimiseks loodud administratiivset raamistikku;
- b) välisteenistus peaks uurima koos liikmesriikide ja komisjoniga ELi välis- ja julgeolekupoliitika üldise strateegilise raamistiku ettevalmistamise vajalikkust ja võimalikkust; sellise poliitika peab omakorda heaks kiitma Euroopa Ülemkõukogu;
- c) välisteenistus peaks välja töötama põhjaliku kavandamisraamistiku, mis aitaks parandada teenistuse sisemist sidusust ning selle tegevuse integreerimist komisjoni aasta töökavva ja vahetuvate eesistujariikide nn kolmikprogrammi;

- d) välisestus peaks tegema nõukogule ettepaneku vaadata üle ELi eriesindajate töö praegune raamistik, et tagada nende sujuv integreerimine välisestuse struktuuri, sealhulgas eriesindajate ametisse nimetamise tingimused, nende mandaatide üksikasjad ja eriesindajate tulemuslikkuse hindamise mehhanismid ning tegema ettepanekuid näiteks nende administratiivse positsiooni personalivärbamise ja rahaliste aspektide muutmiseks;
- e) esimese kolme tegevusaasta kogemuste alusel peaks välisestus üle vaatama oma värbamismenetlused, kehtestama juhtivtöötajate jaoks kompetentsiraamistiku, suurendama kulude kokkuhoiu eesmärgil uute tehnoloogiate kasutamist, kasutama oluliste ametikohtade täitmisel hindamiskeskuste teenuseid ning hoolikamalt valima, milliste ametikohtade täitmisse on mõistlik kaasata poliitilist tasandit;
- f) välisestus ja komisjon peaks tegema ettepaneku kehtestada ELi delegatsioonide juhtimiseks uue haldus- ja juhtimisraamistiku, mis vähendaks praeguse eelarvekorra keerukust ja jäikust ning võimaldaks delegatsioonide töötajaid ELi huvides paindlikult kasutada;
- g) välisestus peaks jätkama jõupingutusi liikmesriikidega toimuva teabevahetuse ja ühispaiknemise parandamiseks ning koostama teostatavusuuringu konsulaar-teenuste (sealhulgas ELi kodanike konsulaarkaitse) pakkumise võimalikkuse kohta.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 20. mai 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Tähelepanekud

Euroopa välisesteenistuse roll otsustati protsessi hilises etapis ja sõnastati ebamääraselt

15

Euroopa välisesteenistusele on tehtud ülesandeks abistada liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat tema kohustuste täitmisel, milleks on liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning julgeoleku- ja kaitsepoliitika teostamine vastavalt nõukogult saadud volitustele ning tagada liidu välisesteevuse järjepidevus.

ELi liikmesriigid teevad ühise välis- ja julgeolekupoliitika otsuseid ühehäälselt ja Euroopa välisesteenistus oleks saanud koostada üldise välispoliitika strateegia üksnes juhul, kui ELi liikmesriigid oleksid andnud liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale selge volituse selles suunas tegutsemiseks, kuid seda ei tehtud. Mõned liikmesriigid on teinud selle asemel Euroopa välisesteenistuse osalusel küll algatusi, näiteks Euroopa globaalse strateegia projekt, mida edendasid Hispaania, Itaalia, Poola ja Rootsi, kuid teised ei ole neid toetanud.

ELi strateegia lähtub 2003. aastal vastu võetud Euroopa julgeolekustrateegiast ja selle rakendamisaruandest, mis koostati 2008. aastal ning mille järel dused on mitmes aspektis ka täna kehtivad ja asjakohased (vt ka meie kommentaar 25. punkti kohta).

Välisesteenistus oli silmitsi mitme poliitilise ja rahalise probleemiga

21

Nõukogu peasekretariaadi puhul oli iseloomulik selle rolli pidev ja kiire vähendamine.

ELi välispoliitika üldise strateegilise raamistiku loomine ei olnud välisesteenistuse jaoks prioriteene; samuti ei võetud vastu teenistuse sisestrateegiat

25

Alates oma mandaadi saamisest on liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning komisjoni asepresident korduvalt öelnud, et suhted

strateegiliste partneritega kuuluvad ELi välispoliitika prioriteetide hulka. ELi võimaluste üle nende oluliste suhetega tegelemise tõhustamiseks on aktiivselt diskuteeritud ka kõige kõrgemal poliitilisel tasandil, kaasa arvatud Euroopa Ülemkogus (2010. aasta septembris) ja ministrite tasandil (2010. aasta detsembri välisasjade nõukogus), eriti aga 2011. aasta septembris toimunud välisministrite mitteametlikul kohtumisel ning mitmel muul korral. Kuna strateegiliste partnerriikide rühma kuuluvad riigid ja nende suhted ELiga on väga mitmekesised, on alati mõistetud, et kõigile partnerlustele sama mõõdupuuga lähenemine ei pruugi olla viljakas. Esialgu keskenduti aruteludes põhiliselt strateegiliste partnerlustele Ameerika Ühendriikide, Venemaa ja Hiinaga. Seejärel käsitleti ka Brasiiliat, Indiat ja Lõuna-Aafrika Vabariiki ning mõistagi kõiki teisi strateegilisi partnereid. Samuti tasub mainida, et strateegiliste partnerluste struktuur, mis eeldab korrapäraseid kokkusaamisi eri tasanditel ja eriti tippkohtumiste regulaarset korraldamist, soodustab nende partnerlussuhete suhtes tehtavaid liikmesriikide süstemaatilisi järeltegevusi ning nende kohandamist vastavalt poliitilistele prioriteetidele ja muutuvale rahvusvahelisele olukorrale. Sellega seoses on eriti olulised enne tippkohtumisi alaliste esindajate komitees korraldatavad arutelud.

Välisesteenistuse keeruline ülesehitus ei soodusta osakondadevahelist õigeaegset koostööd

32 ja 1. selgitus. Kriisijuhtimisüksus

Koostöö edendamiseks on loodud kaks uut mehhanismi: kriisiohjamisnõukogu, mis tegeleb horisontaalsete teemadega, ja kriisiplatvorm, mis korraldab ELi kriisireageerimist kõigis asjaomastes aspektides (diplomaatiline, humanitaarne, julgeolek, kriisiohjamine jne) koos kõigi oluliste sidusrühmadega Euroopa välisesteenistusest ja komisjonist (eriti humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat ning arengu ja koostöö peadirektoraat EuropAid). Kui kriisiplatvorm on loodud, korraldavad liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, välisesteenistuse tegevpeasekretär või piirkondlik tegevdirektor koos kriisile reageerimise tegevdirektoriga kohtumise, et võtta koos kõigi ELi reaktsiooni kujundavate osapooltega vastu operatiivjärel dused. Nagu on öeldud hiljuti vastu võetud teatise tervikliku lähenemisviisi kohta, luuakse kriisiplatvorme väga regulaarselt kõigi kriisiriikide suhtes, nagu tehti ELi reaktsiooni puhul Liibüas kuni 2011. aasta oktoobrini.

34

Seoses **taandega b** kehtib sama ÜJKP tsiviilmissioonide raportite suhtes.

Arvuliselt on juurdepääsuluba 70 delegatsiooni juhil 140st. See protsess võtab aega riiklike teenistuste osalemise tõttu. Alates asutamisest on Euroopa välis teenistus siiski teinud sellel teemal märkimisväärsed edusamme ja olukord paraneb jätkuvalt. Meie eesmärk on jõuda olukorrani, kus igal delegatsiooni juhil on sobiva tasemega juurdepääsuluba. Selleks teatatakse välisministeeriumidele, et nende kandidaatidel peaks võimaluse korral juurdepääsuluba juba olema olemas.

Salastatud teabe jaoks on olemas registrid delegatsioonides, kes peavad tegelema dokumentidega, mille salastatuse tase on EU CONFIDENTIAL või kõrgem. Registrikontrolliametnikud on saanud väljaõpet ja on valmis kõnealuseid salastatud dokumente käsitsema.

Seoses salastatud süsteemidega: kõigil delegatsioonidel on võimalus saata ja võtta vastu teavet salastatuse tasemel EU RESTRICTED ja sellest madalamatel tasemetel. See hõlmab ka aruandeid kõnealuse teabe taseme kohta. Samas süsteemis on ühendatud poliitilised ja luurearuanded.

23 delegatsiooni on praegu varustatud süsteemidega, mis võimaldavad saata ja vastu võtta teavet kuni tasemeni EU SECRET. See arv kasvab 2014. aasta lõpuks 30-ni ja 2016. aasta keskpaigaks on võetud eesmärgiks 60. Süsteemis on seega ühendatud kahte liiki aruanded.

Lisaks on salastatud teabe süsteemid praegu täielikult ümbertegemisel eesmärgiga koondada praegused erinevad süsteemid ühtsesse süsteemi „EAS Corporate“. Viimane peaks saama töövalmis 2016. aastal.

ELi eriesindajad ei ole välis teenistuse töösse küllaldaselt integreeritud

36

Lisaks liidu tegevuse järjepidevuse ja kooskõllalisuse tagamisele toetavad ELi eriesindajad liidu välis- asjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning asepresidendi tööd oma piirkonnas või teemavaldkonnas. Neil on tähtis ülesanne tugevama ja tulemuslikuma ELi välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) väljatöötamisel ning liidu püüdlustes suurema tulemuslikkuse, ühtsuse ja võimekuse poole maailmas. Nad tagavad ELi aktiivse poliitilise kohalolu olulistest riikides ja piirkondades, tegutsedes ELi ja selle poliitika tutvustaja ja esindajana.

37

Põhimõtteliselt koordineerivad ELi eriesindajad oma tegevust asjaomaste ELi osalistega. Näiteks nagu on öeldud nõukogu 18. juuli 2011. aasta otsuse 2011/426/ÜVJP, millega nimetatakse ametisse Euroopa Liidu eriesindaja Bosnias ja Hertsegoviinas artikli 12 (Kordineerimine) lõikes 2: „Liidu kriisiohjamisoperatsioonide toetamiseks parandab ELi eriesindaja koos teiste kohapeal viibivate liidu osalistega teabe levitamist ja jagamist kõnealuste liidu osaliste vahel, et saavutada võimalikult ühtne arusaam olukorrast ja olukorra ühine hindamine.“

Siiski on õige, et nende kaasamine struktuuri on keeruline.

38

Teisalt on nende volitustes öeldud: „ELi eriesindaja vastutab oma volituste täitmise eest, tegutsedes kõrge esindaja alluvuses. ... ELi eriesindaja teeb tihedat koostööd Euroopa välis teenistusega.“ Need sätted vähendavad oluliselt „kaalutusõiguse“ kasutamise võimalusi.

39

Komisjon vastutab iga ELi eriesindaja volituste täitmiseks vastu võetud nõukogu otsuse rahalise rakendamise eest. Suurem osa ELi eriesindajate eelarvetest on seotud personali- ja logistikakuludega, mida võib pidada sisuliselt halduskuludeks, kuid mida praegu hallatakse tegevuskuludena, sest neid rahastatakse ÜVJP eelarvest. Sellise korralduse tagajärjel on kasutusele võetud erinevad protseduurireeglid, mis ei ole parim lahendus, ning selle peamine põhjus on asjaolu, et iga ELi eriesindaja peab looma oma büroo ja seda juhtima ning lahendada kõik haldus-, logistika-, lepingu- ja finantsküsimused väga väheste töötajatega. Nii ei pruugi igas büroos olla kõiki vajalikke eriteadmisi ja kogemusi. 2013. aastal eraldati ÜVJP eelarvest ELi eriesindajatele 23,5 miljonit eurot.

Olukorda saaks oluliselt parandada abipersonali ja funktsioonide samasse kohta koondamisega, kasutades ühte järgmistest võimalustest:

- ühendamine Euroopa välis teenistusega;
- koondamine ühisesse teeninduskeskusesse;
- eraldi tugiüksuse loomine.

Praeguses olukorras saavad ELi eriesindajad teatud valdkondades (eriti rahandus ja lepingud, hanked, raamlepingute kasutamine vajalike teenuste ja seadmete tellimiseks) ulatuslikku tuge välispoliitika vahendite talituselt ja samuti Euroopa välis teenistusest. Euroopa välis teenistus pakub ulatuslikku logistilist tuge (bürooruumid, kontorimööbel, IT- ja sidevahendid ning -teenused), mis vormistatakse vastastikuse mõistmise memorandumitega. Brüsselis asuvad ELi eriesindajad saavad töötada Euroopa välis teenistuse ruumides ning need ELi eriesindajad, kes on ühtlasi delegatsiooni juhid ja asuvad väljaspool ELi, kasutavad oma delegatsiooniga ühiseid bürooruume ja teenuseid.

Sõltumata edaspidi valitavast ühendamisvõimalusest, peavad ELi eriesindajad siiski esitama oma tegevuse kohta aruandeid Euroopa välis teenistusest eraldi, sest nende suhtes kehtivad jätkuvalt ELi toimimise lepingu erisätted.

Välis teenistusel oli keeruline täita olulisi ametikohti eelkäijatelt üle võetud töötajatega

43

Vt kommentaar punkti 34 kohta.

44

Euroopa välis teenistus on kavandatud nii, et see soodustaks vastastikku rikastavat tegevust ELi liikmesriiklike diplomaatiliste teenistuste ja Euroopa institutsioonide personali vahel. Algusest peale oli kavas, et lähetuses viibiv personal hakkaks rotatsiooni korras vahetuma. Riikidest Euroopa välis teenistusse lähetatud ekspertidel on võimalus tutvuda ELi poliitika ja struktuuride tegevuse praktiliste aspektidega. See on nende riikide valitsustele kahtlemata kasulik.

Värbamismenetlused olid aeganõudvad, kulukad ega parandanud täielikult varasemast ajast pärit tasakaalustamatust

47

Delegatsiooni juhi kohale kandideerijatega Brüsselis vestlemist peetakse vajalikuks, kuna nad asuksid tööle keerulisel juhtival ametikohal väljaspool peakorterit.

Kuigi mõnikord tuleb välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning delegatsiooni juhi kandidaadi vestluse aega muuta seoses kõrge esindaja töögraafikus tekkivate vältimatute muutustega, püütakse vestluse kuupäeva ja/või kellaaja muutmiseks kandidaadile alati teatada enne, kui ta peab reisi alustama.

48

Euroopa välis teenistus analüüsis võimalikke eelseid, mida annaks hindamiskeskuste kasutamine juhtivate ametikohtade täitmiseks. Jõudsime järeldusele, et see ei oleks meiesugusele institutsioonile parim lahendus, eriti algusjärgus, kui meil tuleb kiiresti värvata vajalikul arvul liikmesriikide diplomaate.

49

Kui võtta aluseks 2014. aasta veebruari andmed, siis vastab tõele, et naiste osakaal juhtivatel kohtadel on meeste omast väiksem, kuid see on tõusnud 25,5% tasemele.

Pärandina kaasa saadud geograafilisele ebaühtlusele vaatamata on Euroopa välisesteenistus teinud suuri pingutusi, et värvata diplomaate uutest liikmesriikidest. 2014. aasta veebruari seisuga oli 29% juhtivatel kohtadel töötavatest diplomaatidest pärit uutest liikmesriikidest.

Seoses soolise ja geograafilise tasakaalustatusega võib öelda, et naised on kandideerimisel endiselt edukamad kui mehed, kuid probleemiks on naiste kandideerimisavalduste ebapiisav arv.

Geograafilise ebaühtluse küsimus aga võib sõltuda sellest, milliseid arve on kasutatud. Tõime 2013. aasta personaliaruandes esile, et palgaastmel AD olevate ELi 12 liikmesriigist pärit töötajate osakaal on tõusnud 16,9%-lt 18,6%-ni, samas kui suuruse poolest on nende riikide osakaal 20,6%. Seega ei ole töötajate protsent sellest tasemest kaugel ja tõuseb kiiresti. Palgaastmel AST on vastav osakaal ühe aastaga suurenenud 12,7%-lt 16,1%-ni. Lepinguliste töötajate puhul on näitajad madalamad.

50

Töötajaid esimeseks delegatsiooni lähetamiseks ette valmistavate seminaride kava on tõepoolest kohandatud sobivamaks hiljuti ametisse määratud kolleegide jaoks. Delegatsioonide personali iga-aastaste seminaride käigus on samuti pidevalt korraldatud diplomaatilisi ülesandeid käsitlevaid koolitusi.

Töö koordineerimine komisjoniga oli osaliselt mõjus

54

Väidetavalt on vaja rohkem jõupingutusi ÜJKP struktuuride kaasamiseks, et tõhustada koordineerimist nii komisjoniga kui ka Euroopa välisesteenistuse sees.

Lissaboni lepinguga loodi uus välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht, mille täitja on samaaegselt ka Euroopa Komisjoni asepresident. Kõrge esindaja tööd toetab Euroopa välisesteenistuse nime kandev ELi uus diplomaatiline korpus. Kontrollikoja eriaruandes otsiti vastust küsimusele, kas välisesteenistuse loomist oli mõjusalt juhitud. Aruandega leiti, et välisesteenistus loodi kiirustades ja ilma asjakohase ettevalmistuseta, ning et selle tõhusust vähendasid organisatsiooni ressursside haldamises sisalduvad puudused. Samuti leidis kontrollikoda, et koordinatsioon komisjoni ja liikmesriikidega on küll paranenud, ent endiselt ebapiisav.

56

ELi kriisikeskus tegeleb põhiliselt poliitiliste kriiside ja looduskatastroofidega väljaspool ELi.

Euroopa hädaolukordadele reageerimise keskus tegeleb põhiliselt väljaspool ELi ja ELis aset leidvate loodusõnnetustega kooskõlas humanitaarabi ja kodanikukaitset käsitlevate ELi õigusaktidega.

Sünergilise toime suurendamiseks ja dubleerimise vähendamiseks esitati Euroopa välisesteenistuse 2013. aasta hinnangus ettepanek paigutada hädaolukordadele reageerimise keskus ja kriisikeskus samasse kohta.

ELi delegatsioonide uus ülesehitus eeldab paremat koordineerimist ja selle haldamise tõhusus on väiksem

57

Euroopa välisesteenistus nõustub täielikult kontrollikoja analüüsiga delegatsioonide finantsprotsesside kohta ja sama kehtib ka ÜVJP eelarve suhtes, eriti ÜJKP tsiviilmissioonide tulemusliku juhtimise puhul.

59

Euroopa välisesteenistuse ja komisjoni vahel kokku lepitud reegel peakorterite ja delegatsioonide suhete reguleerimiseks ütleb, et kõigile delegatsioonide juhtidele tuleb teatada kõigist korraldustest, mis saavad peakorterist delegatsioonidele, ning nad peavad nägema kõiki aruandeid, mille nende delegatsioon esitab peakorterile.

60

Selline kahekordne süsteem (komisjoni koordineerimiskomitee delegatsioonides oleva ressursi haldamiseks (COMDEL) ja töörühm EUDEL) toob kaasa korduva arutelusid samal teemal, otsuste viibimist ning võib takistada otsekontakte Euroopa välis teenistuse ja komisjoni talituste vahel. Viimastel kuudel on EUDELi töökordlust siiski kohandatud ja nüüd toimuvad töörühma koosolekud direktorite tasandil, mis sobib paremini otsuste tegemiseks. Sellegipoolest oleme nõus, et delegatsioonide juhtimise koordineerimine oleks lihtsam, kui see toimuks ainult ühes kohas, töörühmas EUDEL.

Liikmesriigid ja välis teenistus ei ole veel täielikult ära kasutanud oma diplomaatiliste esinduste võrgustike vahelist potentsiaalset sünergia

63

Lisaks juba olemasolevale neljale ühise asukoha projektile on pärast Euroopa välis teenistuse loomist seitsmes riigis käivitatud veel kaheksa ühise asukoha projekti eri liikmesriikidega. Edasiste ühise asukoha projektide võimalusi uuritakse ja oleme kindlad, et see tava laieneb. Ühise asukoha kasutamine on Euroopa välis teenistuse jaoks prioriteet mitte ainult praktilistel ja majanduslikel kaalutlustel, vaid ka selle sümbolse tähenduse pärast.

Seoses aruannete vahetamisega ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel on peakorterite ja delegatsioonide tasandil kasutusel süstemaatilisem standardne süsteem. Euroopa välis teenistus jätkab tava edastada tippkohtumisi, ELi ja kahepoolseid kohtumisi, visiite jne käsitlevaid aruandeid COREU-võrgu vahendusel, nagu varem on teinud rotatsiooni korras vahetuvad eesistujariigid. Lisaks jagavad ELi delegatsioonid teavet paljude eri tasandil toimuvate ELi koordineerimiskoosolekute kohta, näiteks missioonijuhtide, missioonijuhtide asetäitjate, majandus- ja kaubandusküsimuste, koostöö, ajakirjanduse, teabe ja kultuuri jm teemal peetavad koosolekud. ELi delegatsioonid ja ELi liikmesriikide saatkonnad kolmandates riikides koostavad samuti regulaarselt ELi missioonijuhtide ühisaruandeid. Delegatsioonid levitavad lisaks regulaarselt muid aruandeid, analüütilisi uuringuid ja hinnanguid ning elektroonilisi märgukirju. Euroopa välis teenistus saadab igal päeval laiali märgukirju seisukohtadega oluliste rahvusvaheliste sündmuste suhtes. Seisukohtade märgukirjad on tõhus vahend, mis aitab teada anda ELi seisukohta rahvusvahelise poliitika

küsimustes või muudes rahvusvahelise tähtsusega küsimustes, näiteks majandus ja kaubandus, ränne, julgeolek jne. Üldjuhul edastavad ELi delegatsioonid seisukohtade märgukirju regulaarselt ka kolmandates riikides asuvatele ELi liikmesriikide saatkondadele.

64

Tuleks tõepoolest meenutada, et konsulaarkaitse on endiselt riikide pädevuses ja seega ei osuta delegatsioonid ELi kodanikele otsest abi. Delegatsioonid toetavad liikmesriike koostöö soodustamise kaudu ja aitavad neil osutada abi kodanikele, kelle riigil ei ole kohalikku konsulaaresindust. Seda tehakse mitmes riigis. Üks hiljutine näide on Lõuna-Sudaan, kus delegatsioon aitas korraldada ilma kohapealse konsulaaresindusteta laste evakueerimist (enamik esindamata kodanikke pärines järgmistest riikidest: Itaalia, Belgia, Soome, Portugal, Rootsi, Iirimaa, Kreeka, Taani). Sarnaseid näiteid võib leida Liibanonist ja Filipiinidelt, kui mainida ainult kõige viimaseid juhtumeid.

Välis teenistuse kui nõukogu ettevalmistavate organite alalise eesistuja rollist tulenevat potentsiaalset kasu ei ole täielikult ära kasutatud

Ühine vastus punktidele 65–67

See on tõepoolest veel lõpetamata töö. Sellegipoolest on eesistuja koha stabiilsus ja seda ülesannet täitnud isikute suurenevad kogemused kaasa toonud mitu eelist ning aidanud seda rolli edasi arendada, eriti seoses sellega, kuidas töörühmad ja komiteed suhtlevad kolmandate osapooltega kolmandate riikide küllastamise käigus ning eesistuja ja kolmandate riikide, kodanikuühiskonna ja muude sidusrühmade regulaarse dialoogi abil.

65

Sisepoliitika välismõõtmega tegelevad mitu nõukogu töörühma, näiteks COTER (terrorismi rahvusvahelised aspektid) ja JAIEX (justiits- ja siseküsimuste välisaspektid). Neid juhatavad aga rotatsiooni korras vahetuva eesistujariigi esindajad asjaomasest teemavaldkonnast.

66

ÜVJP iseloomulik tunnus on see, et suurem osa käsitletavatest poliitikavaldkondadest on seotud plaaniväliste ja ennustamatute sündmustega ning vajadusega kriisile kiiresti reageerida. Alalise eesistuja olemasolu tegelikud eelised on järgmised.

- 1) Pideva vestluspartneri olemasolu poliitilises dialoogis ja konsultatsioonides kolmandate riikidega. Ühe näitena võib mainida, et poliitika- ja julgeolekukomitee eesistuja suutis taaslustada hääbuva dialoogi Ameerika Ühendriikidega, kellele varem ei pakkunud huvi olukord, kus iga kuue kuu järel tuli kohtuda uue vestluspartneriga.
- 2) Välditakse olukorda, kus poliitiliste prioriteetide valimisel lähtutakse vajadusest saavutada tulemusi kuue kuu jooksul. Näiteks mereturvalisuse ja Guinea lahe strateegiad koostati aegamööda ja põhjalikult märksa pikema aja jooksul ning lõpptulemus on selle võrra parem.

67

Kolme erineva eesistujaga (Euroopa välisteenistus, vahetuv eesistujariik ja Euroopa Ülemkogu eesistuja) organite koordineeritud koostöö korraldamine samas poliitikavaldkonnas on keeruline ülesanne. Samuti tuleb märkida, et koordineerimise muudab tarbetult keerukamaks asjaolu, et nõukogu organite volitusi ei ole alates Lissaboni lepingust muudetud, mis tähendab, et ülesannete jaotus ÜVJP raamesse kuulumise või sellest väljapoole jäämise alusel ei vasta alati sellele, millised on Euroopa välisteenistuse, komisjoni ja nõukogu tegelikud kohustused.

Järeldused ja soovitused

71

Esimestel kuudel pärast Euroopa välisteenistuse loomist keskendusid kõik haldusteenistused sellele, et tõhustada protsesse, mis olid varem täielikult või osaliselt korraldatud komisjoni talituste abiga (personalitöö, IT jne). 2012. ja eriti 2013. aastal toimunud Euroopa välisteenistuse peakorteri struktuuri muutmine, 20 AD-taseme ametikoha üleviimine peakorterist delegatsioonidesse ning delegatsioonide vahendite nullbaasiline eelarvestamine on esimesed algatused planeerimise ja ressursside jagamise tõhustamiseks.

Euroopa välisteenistuse personali hindamise süsteemi vastuvõtmine 2012. aastal ning esimene hindamine 2013. aastal peaksid looma aluse põhjalikumale ja terviklikumale personalihaldusele.

Loodetavasti tugevdab see protsess järk-järgult seost personali tööpanuse ja Euroopa välisteenistuse prioriteetide vahel, suurendades institutsiooni tõhusust ja tulemuslikkust.

Euroopa välisteenistuse tegevuse tõhusus paraneb siis, kui organisatsiooni ja üksikisikute eesmärgid on omavahel paremini kooskõlas.

72

Alates 2012. aastast toimuvad Euroopa välisteenistuse ning arengu ja koostöö peadirektoraadi personalitöötajate regulaarsed töökohtumised, kus käsitletakse delegatsioonides asuvate ametikohtade haldust ning see on oluline samm Euroopa välisteenistuse ja komisjoni tegevuse parema koordineerituse suunas.

Samuti on tõhustatud personalitöö süsteeme, nt SYSPER2, et parandada ühist personalihaldust (süsteem Job Context).

73 a)

Euroopa välis teenistus võtab kontrollikoja soovituseteadmiseks ja tegeleb sellega juba Euroopa välis teenistuse hindamise kontekstis.

73 b)

Eespool esitatud põhjustel (vt vastus punktile 25) ei ole Euroopa välis teenistus veendunud, et ELi välis- ja julgeolekupoliitika uus üldine strateegiline raamistik on vajalik ja saavutatav. Ta on siiski valmis koos nõukogu ja komisjoniga seda küsimust edaspidi uuesti arutama.

73 c)

Euroopa välis teenistus nõustub selle soovituseteadmisega. Samas rõhutab Euroopa välis teenistus juba tehtud jõupingutusi sisemise ja institutsioonidevahelise ühtsuse saavutamiseks ning kinnitab oma tahet selles valdkonnas edasi liikuda tihedas koostöös muude asjaomaste ELi institutsioonide ja liikmesriikidega.

73 d)

Euroopa välis teenistus nõustub selle soovituseteadmisega. Nõukogule ja komisjonile on esitatud ettepanekud ja nende arutelu jätkub.

73 e)

Euroopa välis teenistus võtab kontrollikoja soovituseteadmiseks ning pooldab selle üldist suunitlust. Ta ei ole siiski endiselt kindel, kas hindamiskeskusi oleks võimalik kasutada Euroopa välis teenistuse personalipoliitika praeguses arengujärgus.

73 f)

Euroopa välis teenistus nõustub selle soovituseteadmisega, mis peaks laienema ka ÜJKP tsiviilmissioonide juhtimisele. Vastavad ettepanekud on praegu komisjoniga arutamisel ja Euroopa välis teenistus kutsub jätkuvalt üles lihtsustama delegatsioonide finantsjuhtimist.

73 g)

Euroopa välis teenistus nõustub selle soovituseteadmisega ning juhib tähelepanu sellele, et ühise asukoha kasutamise küsimuses toimuvad ELi liikmesriikide ja muude ELi institutsioonidega (nt Euroopa Investeeringuspank) aktiivsed ja viljakad arutelud. Konsulaar teenistuste küsimuses on korraldatud kahepoolseid kohtumisi liikmesriikidega, et mõista nende konkreetseid vajadusi ja soove. Igasugune edasimineku selles valdkonnas sõltub liikmesriikide nõusolekust.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

Lissaboni lepinguga loodi uus välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht, mille täitja on samaaegselt ka Euroopa Komisjoni asepresident. Kõrge esindaja tööd toetab Euroopa välisteenistuse nime kandev ELi uus diplomaatiline korpus. Kontrollikoja eriaruandes otsiti vastust küsimusele, kas välisteenistuse loomist oli mõjusalt juhitud. Aruandega leiti, et välisteenistus loodi kiirustades ja ilma asjakohase ettevalmistuseta ning et selle tõhusust vähendasid organisatsiooni ressursside haldamises sisalduvad puudused. Samuti leidis kontrollikoda, et koordineerimine komisjoni ja liikmesriikidega on küll paranenud, ent endiselt ebapiisav.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus