

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2005 vp

Valtioneuvoston selvitys Euroopan ulkosuhdehallinnosta; Suomen kantojen täsmentäminen

Valtioneuvostolle ja suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 1 päivänä kesäkuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Euroopan ulkosuhdehallinnosta; Suomen kantojen täsmentäminen (E 35/2005 vp) ulkoasiainvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen asiantuntijalauseannon Euroopan ulkosuhdehallinnosta dosentti Teija Tiilikaiselta. Lisäksi valiokunta on erillisessä tapaamisessa 3.6.2005 kuullut Euroopan parlamentin jäseniä Satu Hassia, Anneli Jäätteenmäkeä, Piia-Noora Kauppia ja Alexander Stubbia Euroopan ulkosuhdehallinnosta.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Suomen tavoitteena on unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden parantaminen, missä ulkoasiainministerin viran sekä ulkosuhdehallinnon perustaminen on hyvä väline. Perustuslakisopimus tarjoaa vain puitteet unionin ulkosuhdehallinnon perustamiselle, joten monia yksityiskohtia on vielä avoinna. Korkea edustaja Solana ja komission puheenjohtaja Barroso hyväksyivät maaliskuussa yhteisen muistion, jossa selvitetään ulkosuhdehallintoa koskevat peruskysymykset. Lähtökohtana on, että ulkosuhdehallinto aloittaa toimintansa perustuslakisopimuksen astuttua voimaan.

Perustuslakisopimuksen mukaan ulkosuhdehallinto koostuu neuvoston pääsihteeristön ja komission toimivaltaisten yksiköiden virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden lähettämästä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä. Hallinnon organisaatiomuodon ja henkilöstötarpeen selvittämiseksi olisi perusteltua aluksi määritellä, mitkä

ovat ulkosuhdehallinnon hoitamat tehtävät ja mikä on unionin edustustojen määrä ja asema ulkosuhdehallinnossa. Sen jälkeen voitaisiin rekrytoida henkilöstö perustuslakisopimuksen mainitsemista kolmesta henkilöstöryhmästä todellisten tarpeiden mukaisesti. Edelleen on avoimena, mikä tulee olemaan kustakin kolmesta lähteestä rekrytoitavien virkamiesten lukumäärän suhde.

Jäsenvaltioiden ensimmäinen yhteinen keskustelu käytiin 10.3.2005 pysyvien edustajien Coreper-lounaalla korkea edustaja Solanan ja komission puheenjohtaja Barroson hyväksymän muistion pohjalta. Keskustelua on jatkettu huhti- ja toukokuussa ns. Antici-kokouksissa. Kahdenväliset konsultaatiot pysyvien edustajien kanssa pidettiin 27.—28.4.2005 puheenjohtajavaltion laatiman kyselykaavakkeen pohjalta. Ulkosuhdehallinto oli aiheena myös pysyvien

edustajien komitean Coreperin lounaskeskustelussa 12.5.2005.

Jos perustuslaillinen sopimus astuu voimaan suunnitellusti 1.11.2006, ulkosuhdehallinnon toiminta käynnistyy Suomen puheenjohtajuuskauden aikana. Joulukuun 2004 Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan korkea edustaja, komissio ja jäsenvaltiot jatkavat valmisteluja, joihin liittyy edelleen runsaasti avoimia kysymyksiä. Näistä keskeisimmät liittyvät ulkosuhdehallinnon laajuuteen, sijaintiin ja rakenteeseen. Joulukuun päätelmien mukaan valmisteluista keskustellaan säännöllisesti Coreperissa ja korkean edustajan tulisi yhdessä komission kanssa antaa edistymisraportti valmisteluista kesäkuun Eurooppa-neuvostolle.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto korostaa, että kaikkien jäsenvaltioiden tulee osallistua valmisteluihin täysimääräisesti. Läpinäkyvyyden kannalta paras foorumi käsittelylle on pysyvien edustajien komitea Coreper ja sen valmisteluelimet. Valtioneuvoston mukaan ulkosuhdehallinnon valmisteluja tulee vauhdittaa, jotta hallinto voi aloittaa toimintansa perustuslakisopimuksen astuessa voimaan. Kesäkuun Eurooppa-neuvostoon laadittavan edistymisraportin tulisi sisältää operatiivisen jatkotyön pohja aikatauluineen.

Valtioneuvoston lähtökohta on, että ulkosuhdehallinnon perustaminen on hyvä väline unionin ulkoisen toiminnan koherenssin parantamiseen, mutta perustamisella ei saa heikentää nykyistä yhteisön toimivaltaa ulkosuhteissa. Ulkosuhdehallinnolla tulisi olla yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa valmistelu- ja toimeenpanotehtäviä. Nykyiseen yhteisökompetenssiin kuuluvissa ulkosuhteissa (esim. kauppapolitiikka) aloiteoikeuden ja toimeenpanon tulee kuulua edelleen komissiolle, ja ulkosuhdehallinnolla tulisi olla niiden osalta lähinnä koordinoitutehtäviä. Jaetun kompetenssin omaavien sektoreiden (esim. kehitysyhteistyö) osalta tulee pohdita tarkemmin, miten johdonmukaisuutta voi-

daan parhaiten edistää ottaen kuitenkin huomioon myös toimivaltakysymykset.

Esille on noussut kysymys siitä, tulisiko neuvoston ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuudet siirtää ulkosuhdehallinnolle. Suomen kannan mukaan ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuus on jatkossakin jäsenvaltioiden tehtävä. Tätä voidaan perustella sillä, että pysyvien edustajien komitea Coreper huolehtii myös ulkoasiainneuvoston käsittelemien asioiden valmistelusta.

Ulkosuhdehallinnon henkilöstötarpeen selvittämiseksi olisi perusteltua aluksi määritellä, mitkä ovat ulkosuhdehallinnon hoitamat tehtävät ja mikä on unionin edustustojen määrä ja asema ulkosuhdehallinnossa. Sen jälkeen voitaisiin rekrytoida henkilöstö perustuslaillisen sopimuksen mainitsemista kolmesta henkilöstöryhmästä todellisten tarpeiden mukaisesti.

Niin komission, neuvoston pääsihteeristön kuin jäsenvaltioiden lähettämien virkamiesten tulee työskennellä ulkosuhdehallinnossa pääasiallisesti määräaikaissä tehtävissä, mikä varmistaa rotaation eri tehtävien välillä. Rekrytoitaessa henkilöstöä ulkosuhdehallintoon sen riippumattomuus ja asiantuntemus on turvattava. Maantieteellinen tasapaino on turvattava rekrytoitaessa kansallisten ulkoasiainhallintojen virkamiehiä ulkosuhdehallintoon, tarvittaessa jäsenvaltiokohtaisin kiintiöin tai muilla järjestelyillä.

Ulkosuhdehallinnon toiminta tulee kattaa unionin budjetista, myös jäsenvaltioiden lähettämien virkamiesten osalta. Ulkosuhdehallinnon tarvitsema rahoitus tulee huomioida unionin vuoden 2006 budjetin valmisteluissa sekä unionin hallintomenoissa vuosien 2007—2013 rahoituskehyksissä.

Komission edustustoja unionin edustustoiksi muutettaessa ei saa heikentää näiden kykyä hoitaa nykyisiä yhteisömetodin piiriin kuuluvia tehtäviään. Unionin edustustojen tehtäviä määriteltäessä tulisi myös selvittää edellytykset konsuli- palveluiden hoitamiselle niissä kolmansissa maissa, joissa ei olla edustettuna. Poliittisen raportoinnin jakaminen jäsenvaltioille toisi lisäarvoa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Unionin ulkoasiainministerin ja Euroopan ulkosuhdehallinnon perustaminen ovat osa perustuslaillista sopimusta. Ulkosuhdehallinnon perustamista koskevia kysymyksiä on käsitelty EU:n toimielimissä vuoden 2004 lopusta osana perustuslaillisen sopimuksen toimeenpanon valmistelua. Kesäkuun 16. ja 17. päivänä kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle on määrä antaa edistymisraportti ulkosuhdehallinnon järjestämisestä.

Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen yleistä voimaansaattamisen tilannetta on määrä käsitellä Eurooppa-neuvoston kokouksessa 16. ja 17. kesäkuuta 2005, erityisesti Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten seurauksena. On mahdollista, että perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamisen esteet johtavat siihen, että unionin ulkoasiainministerin tehtävä ei toteudu tältä pohjalta. Ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä käsitellä toimialallaan keskeisesti vaikuttavan Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamista koskevia valmisteluja perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamista koskevista avoimista kysymyksistä huolimatta, jotta valiokunnan näkemykset tulisivat ulkosuhdehallinnon valmistelussa asianmukaisesti huomioiduksi.

Euroopan ulkosuhdehallinnon lähtökohdat ovat tulosta perustuslailliseen sopimukseen johdaneesta neuvottelutuloksesta, jossa unionin ulkoasiainministerissä sekä ulkosuhdehallinnossa yhdistyy sekä yhteisöllisen että hallitustenvälisen toiminnan elementtejä. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että ulkosuhdehallinnon perustaminen tuo lisäarvoa unionin ulkoiselle toiminnalle ja parantaa toiminnan johdonmukaisuutta. Perustuslaillinen sopimus määrää ulkosuhdehallinnon perustamisen ja sen yleiset rakenteet, mutta moni olennainen käytännön ratkaisu on jäänyt erikseen ratkaistavaksi ulkosuhdehallintoa perustettaessa. On tärkeää, että ulkosuhdehallintoa koskevat ratkaisut edesauttavat unionin ulkoasiainministerin tehtävän perustamisella tavoiteltuja päämääriä: unionin ulkoisen edus-

tautumisen selkeyttämistä sekä ulkoisen toiminnan tehostamista ja johdonmukaisuutta.

Suomen johdonmukaisena linjana EU:n institutionaalisessa kehittämisessä on ollut korostaa yhteisötoimivallassa olevien politiikkalohkojen selkeää toimintaa komission valmistelemina, koska yhteisömenetelmä varjelee parhaiten unionin jäsenen tasavertaisuutta ja unionin kokonaisuutta. Ulkosuhdehallinnon perustaminen — vaikka unionin ulkoasiainministerin tehtävä edustaakin sekä komissiota että neuvostoa — ei saa johtaa tilanteeseen, jossa komission hoitoon uskottujen tehtävien valmistelu siirtyisi käytännössä komissiosta hallitustenväliseksi tai sen värittämäksi toiminnaksi.

Peruslähtökohtana ulkosuhdehallinnon rakentamisessa pitää olla se, että unionin ulkoministerillä on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet edustaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa yhtenäiseltä pohjalta. Tehokas ulkosuhdehallinto on tämän toiminnan edellytys. Unionin ulkoasiainministerin ja ulkosuhdehallinnon toimintaan sisältyvä ajatus entistä vahvemman valmiudesta toimia koko unionin puolesta edellyttää valiokunnan mielestä sitä, että sekä ulkoasiainministeri että ulkosuhdehallinto ovat järjestelmällisessä ja tiiviissä vuoropuhelussa neuvoston — ja sen valmisteluelinten — kanssa asioiden eri valmisteluvaiheissa.

Ulkosuhdehallinnon tehtävä ja oikeudellinen asema

Tarkoituksena on, että perustettava ulkosuhdehallinto sijoittuisi institutionaalisessa katsannossa komission ja neuvoston välimaastoon, se ei olisi puhtaasti komissiota eikä neuvostoa eikä myöskään oma toimielimensä. Tämä heijastaa unionin ulkoasiainministerin ainutlaatuista kaksinaista luonnetta sekä ulkosuhdekomissaarin että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävät yhdistävänä toimijana. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että olennaista on se, miten ulkosuhdehallinnon käytännön toiminta saadaan tehokkaasti järjestettyä unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden paranta-

miseksi. Ulkosuhdehallinnon rakenteesta tehtävät ratkaisut edellyttävät ulkosuhdehallinnon tehtävien täsmällistä määrittämistä, mikä valmistelujen tässä vaiheessa näyttää olevan tekevä. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että myös ulkosuhdehallinnon kustannusarviosta saadaan täsmällinen käsitys.

Ulkosuhdehallinnolle siirrettävät komission ja neuvoston sihteeristön tehtävät

Valtioneuvoston näkemyksenä on, että ulkosuhdehallintoon tulisi siirtää kaikki neuvoston pääsihteeristön ulkosuhteisiin liittyvät tehtävät ja komissiosta ulkosuhdepääosaston tehtävät soveltuvin osin. Neuvoston pääsihteeristön ulkosuhteisiin liittyvät tehtävät —ml. sotilaselimet — seuraavat loogisesti korkean edustajan tehtävää osaksi ulkosuhdehallintoa. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että kauppapolitiikkaa hoitava pääosasto tulee säilyttää komissiossa. Valiokunta toteaa, että kehityspolitiikan hoitamisen tarkoituksenmukaiseen sijoituspaikkaan voidaan määritellä täsmällinen kanta vasta siinä vaiheessa, kun ulkosuhdehallinnon tehtävistä ja toiminta-ajatuksista on olemassa selkeämpi kuva. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehityspolitiikan hoitamiseen liittyvät institutionaaliset ratkaisut vahvistavat unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että jos ulkosuhdehallinnolle siirretään komission toimintoja, kuten valtioneuvoston kannaksi todettu ulkosuhdepääosaston siirtäminen soveltuvin osin, ulkosuhdehallinnon valmistelemien asioiden tiiviistä vuorovaikutuksesta komission kollegiaaliiseen valmisteluun pitää huolehtia. Valtioneuvoston kannassa todetaan, että yhteisötoimivaltaan kuuluvissa asioissa ulkosuhdehallinnon tehtävä voi olla ainoastaan yhteensovittava. Tähän yhteensovittavaan tehtävään sopii huonosti komission merkittävien toimintojen siirtäminen osaksi ulkosuhdehallintoa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että komission toimintojen siirtäminen soveltuvin osin ulkosuhdehallintoon ei heikennä komissiolle uskottua toimivaltaa yhteisöasioissa. Yhteisökompetenssiin kuu-

luissa ulkosuhteissa aloiteoikeuden ja valmistelun tulee jatkossakin kuulua komissiolle.

Unionin edustustot

Ulkoasiainvaliokunta pitää johdonmukaisena, että komission edustustot kolmansissa maissa muuttuvat unionin edustustoiksi ja ne ottavat hoitoonsa puheenjohtajavaltiolle kuuluvat yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat tehtävät ja niihin kuuluvan edustautumisen. Valtioneuvosto ei ota selvityksessään vahvaa kantaa edustustojen järjestäytymiseen unionin edustustoiksi. Valiokunnan mielestä pyrkimys turvata edustustojen valmiudet hoitaa yhteisökompetenssiin kuuluvat tehtävät on tärkeä, mutta se ei voi kohtuudella edellyttää valikoitujenkaan komission omien edustustojen säilyttämistä. Yhteisökompetenssiin kuuluvien asioiden valmistelun eheys pitää järjestää muulla tavoin kuin ylläpitämällä komission omia, unionin edustustoista erillisiä edustustoja. Tarve ylläpitää komission omia edustustoja olisi osoitus ulkosuhdehallinnolle tarkoitetun tehtävän epäonnistumisesta. Olennaisempi kysymys on se, miten unionin edustustojen ohjinta ja toiminta yhteisökompetenssin alaan kuuluvissa asioissa on käytännössä järjestetty.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että unionin edustustojen luominen tuo myös konkreettisia hyötyjä unionin kansalaisille esimerkiksi konsulipalvelujen muodossa. Ulkoasiainvaliokunta esittää, että valtioneuvosto antaisi valiokunnalle sopivassa vaiheessa selvityksen siitä, miten unionin edustustojen perustaminen vaikuttaa Suomen omaan edustustoverkkoon. Unionin edustustojen perustaminen antaa mahdollisuuden hakea toiminnallisia synergiaetuja ja uusia toimintatapoja.

Ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuus

Unionin ulkoministerin on perustuslaillisen sopimuksen nojalla tarkoitus toimia ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana ja hänen edustajansa on tarkoitus toimia poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean puheenjohtajana. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuuden säilyttämi-

sestä jäsenvaltioilla. Tämä ilmentää parhaiten sitä ajatusta, että neuvosto on vahvasta unionin ulkoasiainministerin tehtävän perustamisesta huolimatta yhä ulkosuhdetoiminnassa päätöksentekijänä — oli kyseessä yhteisökompetenssiin, jaettuun toimivaltaan tai hallitustenvälisyyteen kuuluva asia — ja unionin ulkoministeri ja ulkosuhdehallinto ovat politiikan toimeenpanijoita.

On tärkeää, että valmistelussa vakiintuu toimintamalli, jossa jäsenvaltioilla säilyy keskeinen asema linjausten muodostamisessa ja toiminnan impulssien antajana politiikan unionitason toimeenpanijoille ja valmistelijoille. Unionin ulkoministerin ja neuvoston suhde on periaatteessa analoginen yrityksen toimitusjohtajan ja hallituksen suhteelle — toimitusjohtaja vastaa toimeenpanosta, hallitus tekee päätökset. On tärkeää, että eri toimijoiden roolit ovat selkeät.

Ulkosuhdehallinto muiden toimijoiden apuna

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että ulkosuhdehallinnon tulisi avustaa Eurooppa-neuvoston pysyvää puheenjohtajaa unionin ulkoiseen edustukseen liittyvissä tehtävissä. Tämä edesauttaisi unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta. Selkeyden ja johdonmukaisuuden takia on olennaista, että Eurooppa-neuvoston pysyvälle puheenjohtajalle ei rakenneta ulkosuhteissa omaa erillistä virkamiehistöään.

Ulkosuhdehallinnon henkilöstö

Tarkoituksena on, että ulkosuhdehallinto koostuisi neuvoston pääsihteeristön, komission toimivaltaisten yksiköiden ja jäsenvaltioiden lähettämästä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että ennen henkilöstöä koskevien tarkempien ratkaisujen tekemistä olisi perusteltua aluksi määritellä ulkosuhdepalvelun tehtävät ja

unionin edustustojen asema ulkosuhdehallinnossa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että ulkosuhdepalvelun henkilöstön osalta tulisi varmistaa rotaatio eri tehtävien välillä ja maantieteellisen tasapainon turvaaminen asianmukaisilla järjestelyillä. Tehtävien määräaikaisuus edesauttaisi sitä, että ulkosuhdehallinnosta muodostuu aito ja avoin palveluorganisaatio, ei unionin toimielinten kanssa kilpaileva valtakeskus. Maantieteellisen tasapainon säilyttämistä edesauttaisi jäsenvaltioiden henkilöstön ns. sekondeeraaminen eli valmisteluissa esillä ollut väliaikaisten virkamiesten malli. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkosuhdehallinto järjestetään tavalla, joka aikaansaa maantieteellisen tasapainon myös hallinnon johtotehtävissä. Valiokunta painottaa, että Suomen ulkoasiainhallinnon on valmistauduttava aktiivisesti tarjoamaan henkilökuntaa Euroopan ulkosuhdehallintoon.

Ulkosuhdehallinnon valmistelutapa- ja aika- taulu

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että unionin ulkosuhdehallinnon jatkovalmistelu riippuu unionin ulkoasiainministerin tehtävästä osana uuden perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamista. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että eduskunta pidetään jatkossa ajan tasalla ulkosuhdehallintoa koskevien valmistelujen etenemisestä ja Suomen kannoista.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä todetuin huomioin ja edellyttää, että valtioneuvosto pitää eduskunnan ajan tasalla ulkosuhdehallinnon jatkovalmisteluista.

UaVL 6/2005 vp — E 35/2005 vp

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Eero Lankia /kesk
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Kalevi Olin /sd
	Jouni Backman /sd	Maija Perho /kok
	Eva Biaudet /r	Suvi-Anne Siimes /vas
	Antero Kekkonen /sd	Jari Vilén /kok
	Katri Komi /kesk	vjäs. Tarja Cronberg /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jukka Salovaara.