

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2005 rd

Statsrådets utredning med anledning av en europeisk avdelning för yttre åtgärder; precisering av Finlands ståndpunkter

Till statsrådet och stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 1 juni 2005 statsrådets utredning med anledning av en europeisk avdelning för yttre åtgärder; precisering av Finlands ståndpunkter (E 35/2005 rd) till utrikesutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har fått ett skriftligt expertutlåtande om en europeisk avdelning för yttre åtgärder från docent Teija Tiilikainen. Dessutom har utskottet vid ett separat möte den 3 juni 2005 hört Europaparlamentsledamöterna Satu Hassi, Anneli Jäätteenmäki, Piia-Noora Kauppi och Alexander Stubb om en europeisk avdelning för yttre åtgärder.

UTREDNINGEN

Finland har som mål att skapa större systematik i unionens yttre åtgärder och där kan inrättandet av en utrikesministerpost och en avdelning för yttre åtgärder tjäna som bra verktyg. Det konstitutionella fördraget erbjuder bara en ram för en europeisk avdelning för yttre åtgärder och därmed står en lång rad detaljer fortfarande öppna. Den höge representanten Solana och kommissionsordförande Barroso antog i mars ett gemensamt PM som klarlägger vissa grundläggande frågor kring inrättandet av en avdelning för yttre åtgärder. Utgångspunkten är att avdelningen kör i gång när det konstitutionella fördraget har trätt i kraft.

Enligt fördraget ska avdelningen för yttre åtgärder bestå av tjänstemän från berörda avdelningar inom rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlems-

staternas nationella diplomatjänster. För att klarlägga hur avdelningen ska organiseras och vilket behov av personal den har vore det bra att börja med att bestämma vilka uppgifter avdelningen ska ha och hur många representationer det ska finnas inom avdelningen och vilken status de ska ha. Därefter kan man rekrytera personal från de tre personalgrupper som nämns i fördraget efter det verkliga behovet. Det står fortfarande öppet i vilken proportion tjänstemän ska rekryteras från de tre grupperna.

Medlemsstaterna hade sin första gemensamma diskussion den 10 mars 2005 vid en Coreperlunch för de ständiga representanterna utifrån den höge representanten Solanas och kommissionsordförande Barrosos PM. Diskussionen fortsatte i april och maj vid s.k. Anticimöten. Bilateral konsultationer med de ständiga repre-

sentanterna stod i turen den 27—28 april 2005 utifrån ett frågeformulär som ordförandelandet lagt upp. En europeisk avdelning för yttre åtgärder diskuterades också vid ett lunchmöte för kommittén för ständiga representanter Coreper den 12 maj 2005.

Om det konstitutionella fördraget träder i kraft den 1 november 2006 som planerat startas den europeiska avdelningen för yttre åtgärder upp under Finlands ordförandeskap. Enligt slutsatserna från Europeiska rådet i december 2004 fortsätter den höge representanten, kommissionen och medlemsstaterna sina förberedelser som fortfarande involverar en mängd utestående frågor. De viktigaste av dem hänför sig till avdelningens omfattning, placering och struktur. I linje med slutsatserna i december diskuteras förberedelserna regelbundet i Coreper och den höge representanten förväntas tillsammans med kommissionen komma med en rapport om framstegen till Europeiska rådet i juni.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen betonar att alla medlemsstater fullt ut bör delta i förberedelserna. Med tanke på insynen är de ständiga representanternas kommitté Coreper och dess beredningsorgan det bästa forumet. Förberedelserna för en avdelning för yttre åtgärder bör skyndas på för att avdelningen ska kunna inleda sin verksamhet när det konstitutionella fördraget träder i kraft. Statusrapporten till Europeiska rådet i juni bör komma med en grund och tidsplan för det operativa fortsatta arbetet.

Regeringen utgår från att en avdelning för yttre åtgärder är ett bra verktyg för att skapa större sammanhållning i unionens yttre åtgärder, men den får inte urholka gemenskapens nuvarande behörighet för yttre förbindelser. Avdelningen bör tilldelas förberedande och verkställande uppgifter i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Initiativrätten och verkställigheten i fråga om yttre förbindelser inom den nuvarande gemenskapskompetensen (t.ex. handelspolitiken) bör fortsatt höra till kommissionen och avdelningen för yttre åtgärder bör närmast ha en samordnande uppgift på det området. När

det gäller områden med delad kompetens (t.ex. utvecklingssamarbete) måste det övervägas närmare hur konsekvensen lämpligast förbättras. Men då gäller det också att ta hänsyn till kompetensfrågor.

Det har framkastats att ordförandeskapet för arbetsgrupperna för yttre förbindelser bör lyftas över på avdelningen för yttre åtgärder. Finland anser att det är medlemsstaternas sak att sköta ordförandeskapet för grupperna. Det kan motiveras med att de ständiga representanternas kommitté Coreper också har hand om förberedelserna för de frågor som kommer upp i utrikesministerrådet.

För att klarlägga hur avdelningen ska organiseras och vilket behov av personal den har vore det bra att börja med att bestämma vilka uppgifter avdelningen ska ha och hur många representationer det ska finnas inom avdelningen och vilken status de ska ha. Därefter kan man rekrytera personal från de tre personalgrupper som nämns i fördraget efter det verkliga behovet.

Tjänstemännen från kommissionen, rådets generalsekretariat och medlemsstaternas nationella diplomattjänster bör i första hand ha tidsbestämda uppgifter vid avdelningen för yttre åtgärder för att säkerställa rotation mellan uppgifter. Det måste ses till att avdelningen rekryterar oavhängig och sakkunnig personal. Det måste finnas geografisk balans i rekryteringen av tjänstemän från de nationella diplomattjänsterna till avdelningen. I förekommande fall ska det säkerställas genom medlemsstatsvisa kvoter eller andra åtgärder.

Avdelningen för yttre förbindelser bör få medel ur unionsbudgeten, också för utsända tjänstemän. Avdelningens finansiella behov bör beaktas i beredningen av unionens budget för 2006 och i unionens administrativa utgifter i de finansiella ramarna för 2007—2013.

När kommissionens representationer ombildas till unionens representationer får deras kapacitet att ta hand om sina nuvarande uppgifter inom ramen för gemenskapsmetoden inte urholkas. När unionsrepresentationernas uppgifter läggs fast bör det också utredas hur representationerna ska kunna sköta konsulära uppgifter i

de tredje länder där unionen saknar representation. En fördelning av den politiska rapporte-

ringen över medlemsstaterna skulle ge ett mervärde.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I det konstitutionella fördraget ingår att inrätta en utrikesministertjänst och en europeisk avdelning för yttre åtgärder för unionen. EU:s institutioner har sedan slutet av 2004 diskuterat frågan om en europeisk avdelning för yttre åtgärder i sammanhang med förberedelserna för att verkställa det konstitutionella fördraget. En lägesrapport om avdelningen för yttre åtgärder ska lämnas till Europeiska rådet som sammanträder den 16 och 17 juni.

Situationen för det konstitutionella fördraget och när det ska sättas i kraft ska tas upp vid Europeiska rådets möte den 16 och 17 juni 2005, inte minst efter resultatet av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna. Det är fullt möjligt att hindren för att sätta i kraft fördraget leder till att unionen inte får en utrikesminister på detta stadium. Men utrikesutskottet ser helst att förberedelserna för en europeisk avdelning för yttre åtgärder, som spelar en central roll för utskottets behörighetsområde, fortsatt behandlas oberoende av de utestående frågorna kring fördragets ikraftsättande för att utskottet på behörigt sätt ska kunna föra fram sin syn på förberedelserna för avdelningen.

Principerna för den europeiska avdelningen för yttre åtgärder är ett resultat av de förhandlingar som ledde fram till det konstitutionella fördraget och innebär att unionens utrikesminister och avdelningen för yttre åtgärder i sig förenar över- och mellanstatliga element. För utrikesutskottet är det viktigt att avdelningen ger unionens yttre förbindelser ett mervärde och gör arbetet mera systematiskt. Det konstitutionella fördraget anger hur avdelningen för yttre åtgärder ska inrättas och hurdan struktur den ska ha, men många viktiga praktiska frågor måste avgöras separat när avdelningen inrättas. Det är viktigt att besluten om en avdelning för yttre åtgärder bidrar till att målen för den nya utrikesminis-

tertjänsten nås, dvs. att unionens representation utåt tydliggörs och att de yttre åtgärderna blir effektivare och mera systematiska.

I utvecklingen av EU:s institutioner har Finland konsekvent talat för att de politikområden som ligger inom gemenskapens kompetens entydigt ska fungera enligt beredning i kommissionen eftersom gemenskapsmetoden är den bästa garantin för likabehandling av unionsmedlemmarna och bäst tjänar unionens samlade intresse. Att en avdelning för yttre åtgärder inrättas - också om unionens utrikesminister representerar både kommissionen och rådet - får inte leda till att beredningen av uppgifter som anförtratts kommissionen i praktiken lyfts av kommissionen och blir mellanstatlig eller åtminstone genomsyrad av mellanstatlighet.

Den grundläggande premissen för avdelningsbygget bör vara att unionens utrikesminister har bästa tänkbara möjligheter att vara talesman för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Ett villkor för detta är en effektiv avdelning för yttre åtgärder. Tanken om en allt starkare befogenhet att företräda hela unionen som finns inbyggd i utrikesministerposten och avdelningen för yttre åtgärder kräver enligt utskottets mening att både utrikesministern och avdelningen för yttre åtgärder för en systematisk och intensiv dialog med rådet och dess beredningsorgan i olika faser av beredningen av ärenden.

Avdelningen för yttre åtgärder — uppgift och rättslig status

Meningen är att avdelningen för yttre åtgärder institutionellt sett placerar sig någonstans mellan kommissionen och rådet, den ska inte vara en renodlad del av vare sig kommissionen eller rådet och inte heller en fristående institution. Detta avspeglar utrikesministerpostens unika dualistiska karaktär i och med att den kombinerar

kommissarien för yttre förbindelser och den höge representanten i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Det väsentliga är så vitt utrikesutskottet kan se att garantera att avdelningen fungerar effektivt för att det ska bli större systematik i de yttre förbindelserna. Besluten om avdelningens struktur kräver att uppgifterna är noggrant specificerade, vilket inte ser ut att vara fallet på detta stadium i förberedelserna. Utrikesutskottet ser också gärna att det läggs fram en exakt beräkning av avdelningens kostnader.

Uppgifter som ska flyttas från kommissionen och rådets sekretariat till avdelningen för yttre åtgärder

Regeringen anser att alla uppgifter som tangerar yttre förbindelser bör flyttas från rådets generalsekretariat till avdelningen för yttre åtgärder och vissa delar av uppgifterna för kommissionens generaldirektorat för yttre förbindelser. De uppgifter inom yttre förbindelser som rådets generalsekretariat har — däribland de militära organen — följer logiskt med den höge representanten till avdelningen för yttre åtgärder. Utrikesutskottet omfattar regeringens syn att generaldirektoratet för handelspolitiska frågor bör finnas kvar inom kommissionen. Utskottet noterar att det inte går att formulera en exakt ståndpunkt till var utvecklingspolitiken lämpligen bör vara placerad förrän uppfattningen om vad avdelningen för yttre åtgärder ska syssla med och vilka principer den ska följa har klarnat. Det är viktigt att de institutionella strukturerna för utvecklingspolitiken stärker systematiken i unionens yttre förbindelser.

Utrikesutskottet framhåller att om uppgifter flyttas från kommissionen till avdelningen för yttre åtgärder, som att generaldirektoratet för yttre förbindelser flyttas så som regeringen förspåkar, måste det ses till att avdelningen för yttre åtgärder förbereder frågor i nära kollegial samverkan med kommissionen. Regeringen påpekar att avdelningen för yttre åtgärder bara kan ha en samordnande uppgift i frågor som faller inom gemenskapens behörighet. Denna samordnande uppgift rimmar illa med att viktiga funktioner för kommissionen inkorporeras i avdel-

ningen för yttre åtgärder. Utrikesutskottet kräver att överföringen av delar av kommissionens uppgifter på avdelningen för yttre åtgärder inte får urholka kommissionens behörighet i gemenskapsfrågor. Kommissionen måste ha kvar initiativrätten och beredningsbehörigheten i frågor om yttre förbindelser som faller inom gemenskapens kompetens.

Unionens representationer

Enligt utrikesutskottet är det rationellt att kommissionens representationer i tredje länder förvandlas till unionens representationer och tar över de utrikes- och säkerhetspolitiska frågor med tillhörande representation som ordförandelandet har på sitt ansvar. I sin utredning tar regeringen inte särskilt starkt ställning till ombildningen av representationerna. Ambitionen att representationerna ska ha kapacitet att sköta uppgifter inom gemenskapens kompetens är viktig, men man kan inte rimligtvis kräva att kommissionen har kvar ens vissa utvalda representationer. Det måste säkras på annat sätt att beredningen av gemenskapsfrågor är enhetlig än genom att kommissionen upprätthåller sina egna representationer separat från unionens. Om kommissionen måste upprätthålla sina egna representationer är det ett tecken på att avdelningen för yttre åtgärder har misslyckats i sin uppgift. En väsentligare fråga är hur unionens representationer styrs och fungerar i frågor som faller inom gemenskapens kompetens.

Som utrikesutskottet ser det är det viktigt att unionsmedborgarna har konkret nytta av att unionen inrättar representationer, t.ex. konsulära tjänster. Det föreslår att regeringen vid lämpligt tillfälle kommer med en utredning till utskottet om hur unionens representationer inverkar på Finlands eget nätverk av representationer. Det bör vara möjligt att söka operativa synergieffekter och nya arbetsmetoder.

Ordförandeskapet för arbetsgrupperna för yttre förbindelser

Enligt det konstitutionella fördraget ska unionens utrikesminister tjänstgöra som ordförande för utrikesministerrådet och hans representant

ska tjänstgöra som ordförande för kommittén för politiska och säkerhetspolitiska frågor. Utrikesutskottet omfattar regeringens syn på att medlemsstaterna bör ha kvar ordförandeskapet för arbetsgrupperna för yttre förbindelser. Detta ger klarast uttryck för tanken att rådet oberoende av att det har inrättats en stark utrikesministerpost alltså fattar besluten om yttre förbindelser — det må sedan gälla frågor som faller inom gemenskapens kompetens, delad kompetens eller mellanstatlig kompetens — och att unionens utrikesminister och avdelningen för yttre åtgärder verkställer de politiska besluten.

Det är viktigt att man i beredningen håller fast vid att medlemsstaterna har en central ställning när det gäller att dra upp riktlinjer och ge impulser till dem som verkställer och bereder politiken på unionsnivå. Unionens utrikesminister och rådet står i princip i ett förhållande som är analogt med ett företags verkställande direktör och styrelse. Verkställande direktören svarar för verkställigheten, styrelsen fattar besluten. Det är viktigt att alla aktörer har sin roll klar för sig.

Avdelningen för yttre åtgärder som stöd för andra aktörer

Utrikesutskottet instämmer i regeringens åsikt att avdelningen för yttre åtgärder bör bistå Europeiska rådets ständiga ordförande när det gäller unionens representation utåt. Det skulle bidra till större konsekvens i unionens yttre förbindelser. För klarheten och konsekvensen är det viktigt att man inte bygger upp en separat tjänstemannakår för rådets ständiga ordförande i fråga om yttre förbindelser.

Tjänstemännen vid avdelningen för yttre åtgärder

Meningen är att avdelningen för yttre åtgärder ska bestå av tjänstemän från berörda avdelningar inom rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. Utrikesutskottet

omfattar regeringens syn att det innan närmare beslut fattas om personalen är motiverat att börja med att bestämma vilka uppgifter avdelningen och unionens representationer ska ha inom avdelningen.

Utrikesutskottet instämmer i att det bör säkerställas att avdelningens personal har möjlighet till rotation mellan olika uppgifter och att den geografiska balansen säkras med lämpliga åtgärder. Om uppgifterna är tidsbestämda bidrar det till att göra avdelningen till en genuin och öppen serviceorganisation, inte ett maktcentrum som konkurrerar med unionens andra institutioner. Något som kan bidra till den geografiska balansen är att tjänstemännen från medlemsstaterna sekunderar, dvs. att tillfälliga tjänstemän hoppar in i beredningen. Det är viktigt att avdelningen för yttre åtgärder inrättas så att geografisk balans kan uppnås också på ledande platser. Finlands utrikesförvaltning bör aktivt förbereda sig för att ställa fram personal för avdelningen.

Beredning och tidsplan för avdelningen för yttre åtgärder

Utrikesutskottet konstaterar att den fortsatta beredningen av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder beror på unionens utrikesminister och därmed av när det konstitutionella fördraget kan sättas i kraft. Det är viktigt att riksdagen fortsatt hålls underrättad om förberedelserna för avdelningen för yttre åtgärder och Finlands ståndpunkter.

Utlåtande

Utrikesutskottet anför

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt med anmärkningarna ovan och förutsätter att regeringen håller riksdagen underrättad om den fortsatta beredningen av avdelningen för yttre åtgärder.

UtUU 6/2005 rd — E 35/2005 rd

Helsingfors den 15 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Katri Komi /cent

Eero Lankia /cent
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänst
Jari Vilén /saml
ers. Tarja Cronberg /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara.