

EUR-12

Mikola Suvipäivikki

30.05.2005

JULKINEN

SuV viite: E 35/2005 vp

Eduskunta

Suuri valiokunta

Ulkoasiainvaliokunta

Viite

Asia

Euroopan ulkosuhdehallinto; Suomen kantojen täsmentäminen

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti muistio "Euroopan ulkosuhdehallinto; Suomen kantojen täsmentäminen" sekä sen tiivistelmä. Muistio on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 20.5.2005.

Osastopäällikkö

Kare Halonen

LIITTEET 1 sähköinen liite

Asiasanat	Euroopan ulkosuhdehallinto
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE,OPM,SM,VM,VNEUS,YM

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINTO; SUOMEN KANTOJEN TÄSMENTÄMINEN

Tiivistelmä

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 avoimena. KE Solana ja komission puheenjohtaja Barroso hyväksyivät maaliskuussa yhteisen muistion, jossa selvitetään peruskysymykset. Lähtökohtana on, että ulkosuhdehallinto aloittaa toimintansa heti perustuslakisopimuksen astuttua voimaan, joten valmisteluajataulu on tiukka. Suomi on vaikuttanut valmisteluihin aktiivisesti erityisesti marraskuussa jaetulla non paperillaan.

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. Nimittävän viranomaisen osalta tutkimme vielä eri vaihtoehtoja.

Jäsenvaltioiden ensimmäinen yhteinen keskustelu käytiin 10.3. Coreper-lounaalla KE Solanan ja komission puheenjohtaja Barroson hyväksymän muistion pohjalta. Keskustelua on jatkettu huhti- ja toukokuussa Antici-kokouksissa. 27.-28.4. pidettiin kahdenväliset konsultaatiot (confessionals) pysyvien edustajien kanssa puheenjohtajavaltion laatiman kyselykaavakkeen pohjalta. Ulkosuhdehallinto oli aiheena myös Coreperin lounaskeskustelussa 12.5. Coreper käsittelee toukokuun lopussa komission ja neuvoston yhteisen edistymisraportin luonnosta.

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.**

Suomen näkemyksiä ulkosuhdehallintoon liittyviin kysymyksiin

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

*Suomen 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 koordinoititehtäviä. Jaetun kompetenssin omaavien sektoreiden (esim. kehitysyhteistyö) osalta tulee pohtia tarkemmin miten johdonmukaisuutta voidaan 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 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 konsulipalveluiden hoitamiseksi niissä kolmansissa maissa, joissa ei olla edustettuna. Poliittisen raportoinnin jakaminen jäsenvaltioille toisi lisäarvoa.

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINTO; SUOMEN KANTOJEN TÄSMENTÄMINEN

EU:n perustuslakisopimuksen myötä unionille perustetaan uusi ulkoasiainministerin toimi, jossa yhdistyvät nykyisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan sekä ulkosuhdekomissaarin virat. Ulkoasiainministeri vastaa unionin ulkosuhteista ja koordinoi unionin ulkoista toimintaa. Hän johtaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja osallistuu ehdotuksillaan YUTP:n muotoiluun ja toteuttaa sitä neuvoston valtuuttamana. Ulkoasiainministeri toimii myös ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana sekä edustaa unionia yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvissa asioissa. Komissiossa ulkoasiainministeri vastaa sen ulkosuhteiden alaan kuuluvista tehtävistä ja unionin ulkoisen toiminnan muiden näkökohtien yhteensovittamisesta.

Perustuslakisopimuksen mukaan unionin ulkoasiainministeriä avustaa Euroopan ulkosuhdehallinto, joka toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden ulkoasiainhallinnon yksiköiden kanssa ja koostuu neuvoston pääsihteeristön ja komission toimivaltaisten yksiköiden virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden lähettämästä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä. Ulkosuhdehallinto perustetaan neuvoston eurooppapäätöksellä EU:n ulkoasiainministerin esityksestä ja Euroopan parlamenttia konsultoiden. Hallitustenvälisen konferenssin hyväksymässä julistuksessa numero 24 todetaan, että valmistelut aloitetaan korkean edustajan, komission ja jäsenmaiden toimesta heti sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen.

Jos perustuslakisopimus astuu voimaan suunnitellusti 1.11.2006, ulkosuhdehallinnon toiminta käynnistyy Suomen puheenjohtajuuskauden aikana. Joulukuun 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.

Jäsenvaltioiden ensimmäinen yhteinen keskustelu käytiin 10.3. Coreper-lounaalla KE Solanan ja komission puheenjohtaja Barroson hyväksymän muistion pohjalta. Keskustelua on jatkettu huhti- ja toukokuussa Antici-kokouksissa neuvoston oikeudellisen palvelun valmistelemien, eräitä oikeudellisia kysymyksiä koskevien lisäselvitysten (fiche) pohjalta. 27.-28.4. pidettiin kahdenväliset konsultaatiot (confessionals) puheenjohtajavaltion laatiman kyselykaavakkeen pohjalta pysyvien edustajien kanssa. Ulkosuhdehallinto oli aiheena myös Coreperin lounas keskustelussa 12.5. Coreper käsittelee toukokuun lopussa komission ja neuvoston yhteisen edistymisraportin luonnosta.

1. Ulkosuhdehallinnon kattavuus ja asema unionin toimielinjärjestelmässä

1.1 Ulkosuhdehallinnon tehtävä ja juridinen status

Perustuslakisopimuksen mukaan unionin ulkoasiainministeri johtaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Hän osallistuu ehdotuksillaan tämän politiikan muotoiluun ja toteuttaa sitä neuvoston valtuuttamana. Lisäksi ulkoasiainministeri on yksi komission varapuheenjohtajista. Hän huolehtii unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuudesta. Hän vastaa komissiossa tälle ulkosuhteiden alalla kuuluvista tehtävistä ja unionin ulkoisen toiminnan muiden näkökohtien yhteensovittamisesta. (art. I-28)

Keskeinen muutos nykyiseen verrattuna on, että jatkossa yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa unionin ulkoinen edustaminen ja toimeenpano siirtyvät puheenjohtajavaltiolta unionin ulkoasiainministerille. Lisäksi ulkoasiainministerin tehtävänä on huolehtia unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyydestä ja johdonmukaisuudesta.

Perustuslakisopimuksessa määrätään, että unionin ulkoasiainministerin hoitaessa tehtäviään häntä avustaa Euroopan ulkosuhdehallinto (art. III-296).

Neuvoston sihteeristön oikeuspalvelun mukaan ulkosuhdehallinto olisi juridiselta statukseltaan *sui generis*, mutta se olisi hallinnollisesti yhteydessä komissioon ja neuvostoon.

Suomen näkemyksiä:

Unionin ulkoasiainministerin toimen ja ulkosuhdehallinnon perustamisen tarkoituksena on parantaa unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta. Suomen tavoitteena on ollut johdonmukaisuuden parantaminen, mihin ulkosuhdehallinnon perustaminen on hyvä väline.

Unionin ulkoasiainministerin toimessa yhdistyvät nykyisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan sekä ulkosuhdekomissaarin virat. Tämän perusteella 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 koordinoituntehtäviä. Jaetun kompetenssin omaavien sektoreiden osalta (esim. kehitysyhteistyö) tulee pohtia tarkemmin, miten johdonmukaisuutta voidaan parhaiten edistää ottaen kuitenkin huomioon myös toimivaltakysymykset. Olisi perusteltua, että ulkosuhdehallinnolla olisi viime mainituilla aloilla ainoastaan tehtäviä, jotka auttavat parantamaan ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta.

Ulkosuhdehallintoon liittyvissä järjestelyissä on turvattava nykyinen yhteisön toimivallan säilyminen. Tämän vuoksi on perusteltua korostaa elementtejä, jotka tukevat komission vahvaa roolia yhteisön toimivallan alueella. Näitä ovat komission yksinomainen aloiteoikeus, unionin sopimusperustan mukaisten päätöksentekomenettelyjen kunnioittaminen, komission toimeenpanotehtävät ja unionin ulkoasiainministerin asema myös komission varapuheenjohtajana.

*Kysymykseen siitä, onko ulkosuhdehallinnossa kyse *sui generis* tai muusta struktuurista, ei ole tarvetta ottaa tässä vaiheessa lopullista kantaa; olennaisempaa on omaksuttavien ratkaisujen toimivuus käytännössä.*

Toimintojen päällekkäisyyksiä suhteessa komissioon tulee välttää siten, että ulkosuhdehallinnon maantieteelliset deskit hoitavat YUTP-asioiden osalta valmistelu- ja toimeenpanotehtäviä sekä muilta osin ainoastaan seuranta- ja koordinaatiotehtäviä. Samasta syystä tukitoimintojen suhteen tulisi mahdollisimman pitkälle hyödyntää komission ja neuvoston olemassa olevia palveluja mm. henkilöstö- ja taloushallinnon, oikeuspalvelun, protokollan ja tiedotuksen osalta.

1.2 Mitä tehtäviä komissiosta ja neuvoston sihteeristöstä tulisi siirtää ulkosuhdehallintoon?

Perustuslakisopimuksen mukaan ulkosuhdehallinto koostuu neuvoston pääsihteeristön ja komission toimivaltaisten yksiköiden virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden lähettämästä ulkoasiainhallinnon

henkilöstöstä. Avoinna kuitenkin on, missä määrin tehtäviä ja toimintoja tulisi siirtää komissiosta ja neuvoston sihteeristöstä ulkosuhdehallintoon.

Suomen näkemyksiä:

Ulkosuhdehallinnon rakenteen selvittämiseksi olisi perusteltua aluksi määritellä, mitkä ovat ulkosuhdehallinnon hoitamat tehtävät ja mikä on unionin edustustojen määrä ja asema ulkosuhdehallinnossa.

Komissiosta ulkosuhdehallintoon voitaisiin siirtää ulkosuhdepääosaston tehtävät soveltuvien osin. Ottaen huomioon ulkosuhdehallinnon erilaiset tehtävät yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja muissa ulkosuhteissa, ei ole tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi kauppa- tai kehityspääosaston toiminnot siirrettäisiin ulkosuhdehallinnon piiriin. Ulkosuhdehallinnon tulee parantaa unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta, mutta yhteisömetodin mukaista toimintaa ei saa siirtää hallitustenvälisyyden puolelle.

Neuvoston pääsihteeristöstä ulkosuhdehallintoon olisi tarkoituksenmukaista siirtää kaikki ulkosuhteisiin liittyvät tehtävät. Näitä tehtäviä hoitavat neuvoston pääsihteeristössä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja puolustusasioita hoitavat linjat sekä suunnittelu- ja varhaisvaroitusyksikkö, EU:n sotilasesikunta ja tilannekeskus.

1.3 Unionin edustustot

Perustuslakisopimuksen mukaan kolmansissa maissa olevat unionin edustustot ja sen kansainvälisissä järjestöissä olevat edustustot huolehtivat unionin edustuksesta. Unionin edustustot ovat unionin ulkoasiainministerin alaisuudessa ja ne toimivat läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden diplomaattisten edustustojen ja konsuliedustustojen kanssa. (art. III-328)

Perustuslakisopimuksessa ei eksplisiittisesti todeta, että nykyiset komission ja neuvoston sihteeristön edustustot muuttuisivat unionin edustustoiksi, mutta tämä olisi johdonmukaista. Avoinna on, muuttuisivatko kaikki komission ja neuvoston sihteeristön edustustot unionin edustustoiksi, tapahtuisiko muutos yhdellä kertaa vai vaiheittain, olisivatko edustustot organisatorisesti osa ulkosuhdehallintoa ja miltä osin edustustot hoitaisivat puheenjohtajamaalle nykyisin kuuluvia tehtäviä kolmansissa maissa. Komissiolla on tällä hetkellä 128 edustustoa EU:n ulkopuolella. Näissä työskentelee noin 500 A-virkamiestä, joista suomalaisia on 9.

Suomen näkemyksiä:

Komission edustustoja unionin edustustoiksi muutettaessa ei saa heikentää näiden kykyä hoitaa nykyisiä yhteisömetodin piiriin kuuluvia tehtäviään.

Kysymykset siitä, muuttuisivatko kaikki komission ja neuvoston sihteeristön edustustot unionin edustustoiksi ja tapahtuisiko muutos yhdellä kertaa vai vaiheittain, tulee ratkaista käytännön edellytysten valossa. Myös näiden uudistusten tulee palvella unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden parantamista.

Suomi katsoo, että unionin edustusto hoitaa nykyisin puheenjohtajavaltion edustustolle kuuluvat YUTP-tehtävät ja niihin kuuluvan edustautumisen kolmansissa maissa. Muiden puheenjohtajuuteen liittyvien tehtävien hoidosta tulee päättää tapauskohtaisesti.

Unionin edustustojen tehtäviä määriteltäessä tulisi myös selvittää edellytykset konsulipalveluiden hoitamiselle niissä kolmansissa maissa, joissa ei olla edustettuna. Poliittisen raportoinnin jakaminen jäsenvaltioille toisi lisäarvoa.

1.4 Ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuus

Perustuslakisopimuksen mukaan neuvostossa olevat jäsenvaltioiden edustajat toimivat ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta neuvoston kokoonpanojen puheenjohtajina tasaisen vuorottelun järjestelmän mukaisesti. Ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana toimii unionin ulkoasiainministeri. Neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän yksityiskohdista säädetään Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä. Hallitustenvälisessä konferenssissa päästiin yhteisymmärrykseen tämän eurooppapäätöksen sisällöstä. Sen mukaan Coreperin puheenjohtajana toimii yleisten asioiden neuvostossa puheenjohtajana oleva jäsenvaltio ja unionin ulkoasiainministerin edustaja on poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (COPS) puheenjohtaja.

Sen sijaan avoin kysymys on, toimivatko ulkosuhdesektorin työryhmien puheenjohtajina puheenjohtajamaan edustajat vai ulkosuhdehallinnon edustajat.

Suomen näkemyksiä:

Ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuus on jäsenvaltioiden tehtävä. Tätä voidaan perustella sillä, että Coreper huolehtii neuvoston, myös ulkoasiainneuvoston kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston käsittelemien asioiden valmistelusta. Työryhmät valmistelevat asiat Coreperille, ja näiden molempien valmistelevien elinten tulee toimia samojen periaatteiden mukaisesti. Tämä on johdonmukaista myös siksi, että ulkosuhdetyöryhmissä käsitellään myös yhteisötoimivaltaan kuuluvia asioita, toisin kuin poliittisten- ja turvallisuusasioiden komiteassa. YUTP:n muotoilun tulee tapahtua neuvostossa. Sen vuoksi on tärkeää, että yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa valmistelut tapahtuvat puheenjohtajavaltion johdolla, mikä takaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteon säilymisen neuvostossa.

Ulkosuhdetyöryhmien puheenjohtajuuksien siirtoa ulkosuhdehallinnolle ei voi perustella ulkoisen edustautumisen tai YUTP:n toimeenpanon parantamisella, sillä työryhmien tehtävien pääpaino on päätöksenteon valmistelussa, ei edustautumisessa tai toimeenpanossa. Jakoa ensimmäisen ja toisen pilarin työryhmien välillä on usein vaikea tehdä ja se olisi muutenkin vastoin koherenssipyrkimyksiä.

Suomen yleiskantojen mukaista olisi, että ulkosuhdetyöryhmissä valmisteltavien asioiden johdonmukaisuutta parannettaisiin siten, että etenkin alueelliset ulkosuhdetyöryhmät kokoontuisivat vain fuusioituissa kokoonpanoissa.

Suomi suhtautuu varauksellisesti muihin ratkaisuihin. Toisaalta ryhmäpuheenjohtajuus mahdollistaa vaihtoehtoisista järjestelyistä sopimisen.

1.5 Ulkosuhdehallinto muiden toimijoiden apuna

Perustuslakisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja huolehtii omalla tasollaan ja tässä ominaisuudessa unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin ulkoasiainministerin toimivaltaa. (art. I-22)

Valmisteluprosessissa on tullut esille, että ulkosuhdehallinto voisi olla myös muiden toimijoiden, kuten muiden neuvostojen puheenjohtajien, komission puheenjohtajan, muiden komission jäsenten, Coreperin puheenjohtajan ja jäsenmaiden käytettävissä.

Suomen näkemyksiä:

Olisi tarkoituksenmukaista, että ulkoiseen edustukseen liittyvien tehtävien osalta Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa avustaisi ulkosuhdehallinto. Tämä on tärkeää unionin ulkoisen edustautumisen yhtenäisyyden kannalta.

Sikäli kuin tarvetta ilmenee, voivat myös muut toimijat käyttää ulkosuhdehallinnon palveluja.

2. Ulkosuhdehallinnon henkilöstö

Perustuslakisopimuksen mukaan ulkosuhdehallinto koostuu neuvoston pääsihteeristön ja komission toimivaltaisten yksiköiden virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden lähettämästä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä. (art. III-296).

Neuvoston sihteeristön oikeuspalvelun henkilöstöä koskevassa selvityksessä hahmoteltiin kahta vaihtoehtoa niin komission ja neuvoston palveluksesta kuin jäsenvaltioistakin tuleville virkamiehille. Komission ja neuvoston virkamiesten osalta esitettiin joko heidän siirtämistä tai lainaamista ulkosuhdehallintoon. Siirtovaihtoehdossa ("transfert") heistä tulisi ulkosuhdehallinnon virkamiehiä, jolloin kaikkiin sovellettaisiin yhdenmukaisia henkilöstösääntöjä. Lainattaessa ("détachement") taas virkamiehet siirtyisivät väliaikaisesti ulkosuhdehallintoon säilyttäen oikeutensa ja velvollisuutensa alkuperäinstituutiotaan kohtaan. Tällöin virkamiehet säilyttäisivät työnsä, oikeutensa etenemiseen ja ylennyksiin alkuperäinstituutiossaan ja oikeuden palata sinne määräaikaaisuutensa päättyessä. Vielä nostetaan esille mahdollisuus edellä mainittujen vaihtoehtojen samanaikaisesta soveltamisesta.

Jäsenvaltioiden sekondeeraamien virkamiesten kohdalla on esitetty niin ikään kahta vaihtoehtoa: väliaikaiset virkamiehet tai kansalliset asiantuntijat. Väliaikaiset virkamiehet rinnastuvat instituutioista tuleviin virkamiehiin siten, että he ovat kelpoisia päällikkötehtäviin. Jäsenvaltioista tulevia virkamiehiä koskisivat yhtenäiset säännöt mm. palkan ja etuoikeuksien osalta. Kansalliset asiantuntijat puolestaan eivät olisi instituutioista tulevien virkamiesten kanssa samassa asemassa: heitä ei voida valita päällikkövirkoihin, eivätkä he voi yksin tehdä virkamatkoja tai osallistua kokouksiin muutoin kuin tarkkailijoina tai informoitumistarkoituksessa. Heitä eivät myöskään koskisi edellä mainitut etuoikeudet ja koskemattomuus. Lisäksi palkkaerot muihin virkamiehiin nähden voisivat muodostua huomattaviksi.

Suomen näkemyksiä:

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

Niin komission, neuvoston pääsihteeristön kuin jäsenvaltioiden lähettämien virkamiesten tulee työskennellä ulkosuhdehallinnossa pääasiallisesti määräaikaississa tehtävissä, mikä varmistaa rotaation eri tehtävien välillä. Virkamiesten siirtymävelvollisuus paitsi edustustoihin myös muuten ulkosuhdehallinnon sisällä tulee turvata.

Rekrytoitaessa henkilöstöä ulkosuhdehallintoon sen riippumattomuus ja asiantuntemus on turvattava. Instituutioista tulevien virkamiesten kohdalla on syytä korostaa maantieteellisen tasapainon muodostumista; jäsenvaltioista tulevien virkamiesten kohdalla on niin ikään syytä korostaa maantieteellistä tasapainoa, tarvittaessa jäsenvaltiokohtaisin kiintiöin tai muilla

järjestelyillä. Kaikkien virkamiesryhmien kohdalla rekrytoinnin tulee tapahtua ansioiden perusteella. On huolehdittava, ettei ulkosuhdehallintoon synny kansallisia läänityksiä. Tämän takia valmistelun avoimuus ja jäsenvaltioiden tasapuoliset vaikutusmahdollisuudet ovat tärkeitä.

Ulkosuhdehallintoon valittavilla virkamiehillä tulisi olla riittävä EU-toiminnan tuntemus. Osaamisen ja tasaisten lähtökohtien turvaamiseksi jonkinlainen yhteinen koulutus- ja perehdytysjärjestelmä voisi olla hyödyllinen, mutta erillisen koulutusinstituution luominen ei ole perusteltua

a) Sihteeristön ja komission virkamiehet

Suomi kannattaa ko. virkamiesten "lainaamista" ulkosuhdepalveluun. Tämä on perusteltua virkamiesten liikkuvuuden kannalta, jotta vältetään liian pysyvien, mahdollisesti syntyvien kansallisten linnakkeiden ja läänitysten synty, sekä toisaalta edistetään tehokkaampaa ja nopeampaa maantieteellisen tasapainon kehittymistä.

Jos tämä ratkaisu omaksutaan tai päädytään molempien vaihtoehtojen käyttöönottoon samanaikaisesti, eli kahden virkamieskategorian muodostumiseen, on syytä varmistua siitä, ettei henkilöstöhallinto muodostu liian hankalaksi ja että instituutioiden mahdolliset erot henkilöstöstatuutissa eivät muodostu tehokkaan toiminnan esteeksi tai haitaksi. Kahden virkamieskategorian syntyminen samanaikaisesti voi tuottaa myös tarvittavaa joustoa aloittelevan organisaation toiminnan käynnistämiseen.

b) Jäsenvaltioiden sekondeeraamat virkamiehet

Suomi kannattaa väliaikaisten virkamiesten vaihtoehtoa. Sen etuna on se, että väliaikaisten virkamiesten asema rinnastuu olennaisilta osiltaan vakinaisten virkamiesten oikeuksiin ja velvollisuuksiin henkilöstöstatuutin mukaan, jolloin ei synny usean eri kategorian virkamieskuntia, mikä puolestaan on omiaan yksinkertaistamaan ja tehostamaan henkilöstöhallintoa. Edelleen asemansa ja työtehtävienkin osalta nämä virkamiehet ovat kelpoisia päällikkötehtäviin, mikä on myönteistä.

Toisessa sihteeristön esittämässä eli kansallisen asiantuntijan vaihtoehdossa on useita merkittäviä heikkouksia. Kansallisille asiantuntijoille lähettävän jäsenvaltion toimesta maksettava palkka ei ensinnäkään ole linjassa Suomen yleiskannan kanssa, jonka mukaan kaikki ulkosuhdehallinnosta aiheutuvat kustannukset tulisi kattaa sen omasta budjetista.

Edelleen kansallisten asiantuntijoiden tulo muodostaisi uuden virkamieskategorian, joka olisi huonommassa asemassa paitsi palkallisesti myös virka-aseman suhteen, koska he eivät voisi hoitaa päällikkötehtäviä ja muutenkin heidän toimintamahdollisuutensa olisivat olennaisesti rajatummalla kuin väliaikaisten virkamiesten.

3. Ulkosuhdehallinnon valmistelutapa ja -aikataulu

Joulukuun 2004 Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan korkea edustaja, komissio ja jäsenvaltiot jatkavat valmisteluja ja ensi vaiheessa tarkoituksena on identifioida avainkysymykset, mukaan lukien ulkosuhdehallinnon laajuus ja rakenne. Päätelmien mukaan valmisteluista keskustellaan säännöllisesti Coreperissa ja korkean edustajan tulisi yhdessä komission kanssa antaa edistymisraportti valmisteluista viimeistään kesäkuun Eurooppa-neuvostolle. Tarkoitus on varautua siihen, että ulkosuhdehallinto voi aloittaa toimintansa heti sopimuksen astuttua voimaan.

Pysyvät edustajat kävivät (Suomi 27.4.) kahdenväliset konsultaatiot eli ns. ripittäytymiset kysymyskaavakkeen pohjalta. Näistä keskusteluista saatua antia on tarkoitus hyödyntää kesäkuun Eurooppa-neuvostolle annettavassa edistymisraportissa. Coreper käsittelee ulkosuhdehallintoa vielä kahdesti ennen kesäkuun Eurooppa-neuvostoa.

Suomen näkemyksiä:

Käsittely Bryssel-kokoonpanoissa sopii Suomelle; läpinäkyvyyden kannalta on parempi käsitellä asiaa Coreperissa ja sen valmisteluelimissä, joiden työhön kaikki jäsenvaltiot osallistuvat yhtäaikaaisesti, kuin esimerkiksi ripittäytymisissä. Valmistelutahtia tulee kuitenkin tiivistää. Kesäkuun Eurooppa-neuvostoon laadittavan edistymisraportin tulisi sisältää operatiivinen jatkotyön pohja aikatauluineen.

Lähtökohta on, että ulkosuhdehallinto aloittaa toimintansa perustuslakisopimuksen astuttua voimaan Suomen puheenjohtajuuskaudella 1.11.2006, mikäli sopimus on ratifioitu kaikissa jäsenvaltioissa. Puitteet ulkosuhdehallinnon toiminnan alkamiselle perushenkilöstö mukaan lukien tulee olla luotuina sopimuksen voimaan astumiseen mennessä.

On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat täysimääräisesti valmisteluihin. Tämä toteutuu parhaiten siten, että valmistelut tehdään jatkossakin Coreperissa ja mahdollisessa sen alaisessa työryhmässä.

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.