

Čtvrtek 22. října 2009

Institucionální aspekty vytvoření Evropské služby pro vnější činnost

P7_TA(2009)0057

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 22. října 2009 o institucionálních aspektech vytvoření Evropské služby pro vnější činnost (2009/2133(INI))

(2010/C 265 E/03)

Evropský parlament,

- s ohledem na čl. 3 odst. 5 a na články 18, 21, 24, 26, 27 a 47 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy,
 - s ohledem na prohlášení č. 15 o článku 27 Smlouvy o Evropské unii připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 20. února 2008 o Lisabonské smlouvě, a zejména na odst. 5, písm. e) tohoto usnesení ⁽¹⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 5. září 2000 o společné diplomacii Společenství ⁽²⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 14. června 2001 ke sdělení Komise o vývoji útvaru pro zahraniční činnost ⁽³⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 26. května 2005 k institucionálním aspektům evropského útvaru pro vnější činnost ⁽⁴⁾,
 - s ohledem na seminář, který uspořádal Výbor pro ústavní záležitosti dne 10. září 2008,
 - s ohledem na článek 48 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro ústavní záležitosti a stanoviska Výboru pro zahraniční věci a Výboru pro rozvoj (A7-0041/2009),
- A. vzhledem k tomu, že forma budoucí Evropské služby pro vnější činnost (EEAS) má zásadní význam, mají-li být vnější vztahy Unie soudržnější a účinnější a má-li být zvýšen jejich profil,
- B. vzhledem k tomu, že EEAS je výsledkem tří inovací zavedených Lisabonskou smlouvou: zvolení stálého předsedy Evropské rady, který je odpovědný za vnější zastupování Unie na úrovni hlav států či předsedů vlád; jmenování vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Evropskou radou se souhlasem předsedy Komise, přičemž tento vysoký představitel bude zároveň místopředsdou Komise odpovědným za vnější vztahy („MK/VP“); a dále, výslovného udělení právní subjektivity Unii s cílem umožnit jí naprostou svobodu jednání na mezinárodní úrovni,

⁽¹⁾ Úř. věst. C 184 E, 6.8.2009, s. 25.⁽²⁾ Úř. věst. C 135, 7.5.2001, s. 69.⁽³⁾ Úř. věst. C 53 E, 28.2.2002, s. 390.⁽⁴⁾ Úř. věst. C 117 E, 18.5.2006, s. 232.

Čtvrtek 22. října 2009

- C. vzhledem k tomu, že EEAS představuje logické rozšíření *acquis communautaire* v oblasti vnějších vztahů Unie, neboť z ní bude vyplývat užší koordinace administrativních jednotek, pokud se jedná o společný přístup ke společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP), a vnějších vztahů Společenství prováděných v souladu s modelem Společenství; vzhledem k tomu, že EEAS doplní diplomatická zastoupení členských států, aniž by je zpochybňovala,
- D. vzhledem k tomu, že význam Evropské unie jako globálního aktéra v posledních desetiletích vzrostl a že je třeba nového přístupu, má-li EU jednat kolektivně a řešit celosvětové problémy soudržným, důsledným a účinným způsobem,
- E. vzhledem k tomu, že je důležité, aby Parlament důsledně vyzýval k vytvoření společné evropské diplomatické služby, která by odpovídala mezinárodní úloze Unie a která Unii zviditelní a zvýší její schopnost účinně vystupovat na mezinárodní scéně; vzhledem k tomu, že by Rada, Komise a členské státy měly být vyzváni, aby využily příležitosti, kterou představuje vytvoření EEAS, a vytvořily soudržnější, důslednější a účinnější zahraniční politiku,
- F. vzhledem k tomu, že vytvoření EEAS musí přispět k tomu, aby nedocházelo ke zdvojení činnosti, neúčinnosti a plýtvání zdroji, pokud jde o vnější činnost Unie,
- G. vzhledem k tomu, že by EEAS měla sloužit k tomu, aby se zviditelnila úloha EU jako hlavního partnera rozvojových států, a měla by stavět na pevných vztazích, které byly navázány mezi EU a rozvojovými zeměmi,
- H. vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva vyčleňuje rozvojovou spolupráci jako samostatnou politickou oblast se specifickými cíli, jež má rovnocenné postavení s ostatními vnějšími politikami,
- I. vzhledem k tomu, že v prohlášení č. 15 o článku 27 Smlouvy o Evropské unii vlády členských států stanovily, že MK/VP, Komise a členské státy by měli začít s přípravnými pracemi na EEAS okamžitě po podepsání Lisabonské smlouvy,
- J. vzhledem k tomu, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude MK/VP odpovědný za soudržnost vnější činnosti Unie; vzhledem k tomu, že aby tomuto úkolu dostál, přebere MK/VP ve své funkci místopředsedy Komise odpovědnost v oblasti vnějších vztahů Komise a současně bude provádět SZBP podle pokynů Rady, což povede k tomu, že bude vykonávat dvě funkce (tzv. „double hatting“); vzhledem k tomu, že MK/VP bude využívat služeb EEAS; vzhledem k tomu, že zaměstnanci EEAS budou úředníci sekretariátu Rady a Komise a osoby přidělené z vnitrostátních diplomatických služeb,
- K. vzhledem k tomu, že na základě pravomocí vyplývajících se Smluv a práva orgánů Společenství spravovat své vlastní záležitosti, což potvrzuje i judikatura Soudního dvora, současně s rozšířením vnější činnosti Společenství zřídila Komise mnoho delegací ve třetích zemích a mezinárodních organizacích; vzhledem k tomu, že Rada má v New Yorku a Ženevě styčné kanceláře, jež jsou odpovědné za vztahy s Organizací spojených národů; vzhledem k tomu, že za přispění delegací Komise a styčných kanceláří Rady nebo jejich přeměnou na společné zastoupení Rady a Komise vznikne síť s přibližně 5 000 zaměstnanci, která bude jedním ze základů pro vytvoření EEAS,
- L. vzhledem k tomu, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se organizace a provoz EEAS bude zakládat na rozhodnutí Rady jednající v návaznosti na návrh MK/VP po konzultaci s Parlamentem a po obdržení souhlasu Komise,

Čtvrtek 22. října 2009

- M. vzhledem k tomu, že s ohledem na formu EEAS je třeba vyřešit několik otázek zásadního významu, a to v přiměřené době, což umožní, aby služba zahájila svou činnost co nejdříve po jmenování MK/VP,
- N. vzhledem ke skutečnosti, že vytvoření EEAS bude s Parlamentem konzultováno, a vzhledem k dopadům na rozpočet, je včasný a věcný dialog s Parlamentem nezbytným předpokladem pro efektivní zahájení činnosti EEAS a pro zajištění nezbytných finančních prostředků pro tuto službu,
1. konstatuje, že v návaznosti na intenzivní diskuse o formě EEAS Konvent navrhl model, který světuje důležité role Parlamentu a Komisi; upozorňuje na to, že zvláštní postup, kterým se nakonec mezivládní konference rozhodla přijmout Lisabonskou smlouvu – přičemž Rada jedná jednomyslně na návrh MK/VP, po konzultaci s Evropským parlamentem a poté, co obdrží souhlas Komise – udržuje interinstitucionální rovnováhu v Unii a vyžaduje řešení založené na konsenzu;
 2. opětovně Komisi připomíná, že nelze rozhodnout o vytvoření EEAS bez souhlasu Komise; vyzývá Komisi, aby při své přípravné práci na EEAS kladla ve své úloze orgánu EU dostatečný důraz na cíl, jímž je zachování a další rozvinutí modelu Společenství ve vnějších vztazích Unie; navíc opětovně žádá, aby součástí vytvoření EEAS byla i dohoda o rozpočtových aspektech;
 3. vyzývá Komisi, Radu, členské státy a budoucího MK/VP, aby se jednoznačně zavázali k tomu, že za účasti Parlamentu vypracují komplexní, ambiciózní plán na vytvoření EEAS, který bude založen na konsenzu;
 4. doporučuje, aby přístup týkající se EEAS, která bude vytvořena v souladu s články 18, 27 a 40 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, vznikl na základě zkušeností; domnívá se, že subjekt, jakým je EEAS, nelze předem zcela vymezit či předem určit, ale musí vznikat ve vzájemné důvěře a narůstajícím množství odborných znalostí a sdílených zkušeností;
 5. připomíná, že EEAS musí zaručit bezpodmínečné uplatňování Listiny základních práv v souvislosti se všemi aspekty vnější činnosti Unie v souladu s duchem a účelem Lisabonské smlouvy; podtrhává odpovědnost, jež EEAS nese za zaručení souladu mezi svou vnější činností a svými ostatními politikami v souladu s čl. 21 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy;
 6. potvrzuje následující zásady a naléhavě vyzývá Komisi, aby při předkládání budoucích návrhů trvala na dodržování těchto zásad, v souladu s myšlenkami a cílem ustanovení Lisabonské smlouvy a v duchu jednání Konventu:
 - a) jmenování do EEAS by měla probíhat na základě zásluh, odborných znalostí a odborné způsobilosti, při zachování vyváženého geografického zastoupení a ve vhodném počtu z řad Komise, Rady a vnitrostátních diplomatických služeb prostřednictvím otevřeného a transparentního postupu, při zajištění toho, aby MK/VP mohl ve stejné míře čerpat ze znalostí a zkušeností těchto tří zdrojů; dále se institucionální uspořádání EEAS musí vyznačovat genderovou strukturou, která plně odráží závazky Unie týkající se zohlednění rovnosti žen a mužů;
 - b) EEAS by měla mít formu, která zlepší soulad vnějších činností Unie a její zastoupení v zahraničních vztazích, a pro tento účel je pod EEAS třeba bezodkladně převést zejména oddělení, jež se zabývají vnějšími vztahy v užším smyslu, a úředníky delegací ve třetích zemích, kteří vykonávají vedoucí funkce; v průběhu dalšího vývoje je dále možno zvážit, jaké další funkce by měly být EEAS svěřeny;

Čtvrtek 22. října 2009

- c) není však třeba, aby generálním ředitelstvím Komise byly odňaty všechny kompetence v oblasti vnějších vztahů; zejména v oblastech, v nichž má Komise výkonné pravomoci, by měla zůstat zachována integrita současných politik Společenství s vnějším rozměrem; Komise by měla ve snaze o zamezení zdvojení činnosti předložit konkrétní model pro příslušná oddělení;
- d) jednotky pro vojenské a civilní řešení krizí musí působit v rámci úřadu MK/VP, přičemž velitelská a organizační struktura vojenského personálu se zřejmě bude muset lišit od struktury pro civilní personál; sdílení analýz zpravodajských informací mezi jednotlivými aktéry v rámci EEAS má zásadní význam, neboť MK/VP bude napomáhat při plnění jeho mandátu, tj. provádění soudržné, důsledné a účinné vnější politiky Unie;
- e) delegace Komise ve třetích zemích, kontaktní kanceláře Rady a případně kanceláře zvláštních zástupců EU by se měly sloučit a vytvořit „velvyslanectví Unie“ řízená zaměstnanci EEAS, kteří by se zodpovídali MK/VP, což by ovšem nebránilo generálním ředitelstvím Komise, aby vysílala odborné poradce pro činnost v uvedeném rámci;
- f) EEAS musí zajistit, aby Parlament disponoval kontaktními osobami v delegacích EU, které zaručí spolupráci s Parlamentem (např. v zájmu upevňování parlamentních kontaktů ve třetích zemích);

7. je toho názoru, že jako služba, která je z organizačního a rozpočtového hlediska *sui generis*, musí být EEAS začleněna do administrativní struktury Komise, což zajistí plnou transparentnost; domnívá se, že rozhodnutí o vytvoření EEAS by mělo právně závazným způsobem prostřednictvím řídicích pravomocí MK/VP zajistit, aby byla tato služba – v souladu s Lisabonskou smlouvou – podřízena rozhodování Rady v tradičních oblastech vnější politiky (SZBP a společná bezpečnostní a obranná politika) a aby podléhala rozhodnutím sboru komisařů v oblasti společných vnějších vztahů; domnívá se, že EEAS by měla být vytvořena následujícím způsobem:

- a) všichni zaměstnanci EEAS by měli mít stejný trvalý či dočasný status a stejná práva a povinnosti, nezávisle na tom jakými úřadem byli vysláni, což např. znamená, že by neměl být rozdíl mezi dočasnými a stálými úředníky, pokud se jedná o jejich povinnosti nebo jejich postavení v rámci služby; s ohledem na odlišné vysílající úřady, by status dočasného zaměstnance měl podléhat služebnímu řádu zaměstnanců Evropských společenství s tím, že budou vysláni svými původními úřady pracovat do EEAS v jejím zájmu;
- b) pravomoci orgánu oprávněného ke jmenování do EEAS by měly být přiznány MK/VP, přičemž by se mělo zajistit, aby služební pokyny byly vydávány v souladu s povinnostmi, které se odvozují ze Smlouvy, a aby MK/VP rozhodoval o jmenování zaměstnanců, povýšení i ukončení služby;
- c) v souvislosti s pokyny, které vyplývají z povinností stanovených ve Smlouvách, by zaměstnanci EEAS měli disponovat jistou objektivní nezávislostí tak, aby služba mohla vykonávat své povinnosti co nejlépe; tato nezávislost by mohla být zajištěna jmenováním na dobu určitou, např. pěti let, s možností prodloužení, které by bylo možno omezit pouze v případě, že dotčený zaměstnanec poruší své úřední povinnosti;
- d) analogickým způsobem k precedentům ⁽¹⁾ by odpovědnost za vykonávání povinností orgánu oprávněného ke jmenování s ohledem na řízení v oblasti zaměstnávání úředníků EEAS a provádění rozhodnutí MK/VP, pokud jde o jmenování, povýšení i prodloužení či ukončení služby, měla být přiznána příslušnému generálnímu ředitelství Komise;

⁽¹⁾ Např. článek 6 rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 20).

Čtvrtek 22. října 2009

- e) vyslání pracovníků diplomatickými službami jednotlivých států k EEAS by mělo být považováno za nedílnou součást jejich kariéry v rámci uvedených služeb;
 - f) rozhodnutí o vytvoření EEAS by mělo zavést organizační strukturu této služby, přičemž její plán pracovních míst by měl být přijat jako součást rozpočtu Komise (administrativní výdaje) v rámci každoročního rozpočtového procesu, což umožní vytváření služby strukturovaným způsobem v souladu s prokázanými potřebami;
 - g) vytvoření EEAS vyžaduje úpravu interinstitucionální dohody o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení ⁽¹⁾, jak stanoví její bod 4 a část II, písm. G; zásada oddělení provozních a administrativních výdajů (čl. 41 odst. 2 finančního nařízení ⁽²⁾) by měla být přísně dodržována;
 - h) v případě své nepřítomnosti by MK/VP měl jednotlivě rozhodnout o svém zastupování, a to s ohledem na povinnosti, které je v jednotlivých případech třeba splnit;
8. připomíná, že je třeba se s Parlamentem dohodnout o budoucích návrzích Komise, kterými se bude měnit finanční nařízení a služební řád; připomíná své odhodlání uplatňovat v souvislosti s uvedenými institucionálními inovacemi plně své rozpočtové pravomoci; zdůrazňuje, že všechny aspekty financování EEAS musí zůstat pod kontrolou rozpočtového orgánu v souladu se Smlouvami;
9. považuje za vhodné:
- a) aby EAAS řídil generální ředitel, který bude odpovědný MK/VP a jenž bude moci v určitých případech MK/VP zastupovat;
 - b) aby EAAS byla rozdělena na jistý počet ředitelství, z nichž každé bude odpovědné za geostrategicky důležitou oblast vnějších vztahů Unie, jiná ředitelství pak za otázky bezpečnosti a obranné politiky, řešení civilních krizí, multilaterální a horizontální záležitosti včetně lidských práv a administrativy;
 - c) aby EAAS stanovila formu spolupráce mezi odděleními odpovědnými za jednotlivé země v Bruselu s delegacemi (velvyslanectvími) Unie ve třetích zemích v rámci každého ředitelství;
 - d) aby nedošlo ke zdvojení vnějších činností v Radě a Evropské radě;
10. Konstatuje, že doplní-li delegace EU ve třetích zemích stávající diplomatická zastoupení členských států, bude možné dosáhnout dlouhodobého zvýšení efektivnosti, protože budoucí delegace EU by v mnoha případech mohla převzít konzulární úseky a zabývat se záležitostmi souvisejícími se schengenskými vízy;
11. je přesvědčen, že rozhodnutí o organizaci a provozu EEAS by také mělo stanovit, že velvyslanectví Unie ve třetích zemích mají v případě potřeby a úměrně svým zdrojům povinnost poskytnout logistickou a administrativní podporu členům všech orgánů Unie;

⁽¹⁾ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí ze dne 17. května 2006 o rozpočtové kázi a řádném finančním řízení (Úř. věst. C 139, 14.6.2006, s. 1).

⁽²⁾ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1).

Čtvrtek 22. října 2009

12. konstatuje, že delegace Evropské unie budou sice nedílnou součástí EEAS a měly by dostávat pokyny od MK/VP, podléhat jeho dohledu a po administrativní stránce být součástí Komise, žádá však budoucího MK/VP, aby se zavázal k tomu, že bude Výbor pro zahraniční věci a Výbor pro rozvoj Parlamentu informovat o osobách, které jmenuje na vedoucí místa v EEAS, a že bude souhlasit s tím, že na přání výborů budou uspořádána slyšení za účasti nominovaných osob; dále budoucího MK/VP žádá, aby se zavázal k tomu, že s Parlamentem znovu projedná stávající Rámcovou dohodu ⁽¹⁾, zejména pokud jde o přístup k citlivým informacím a další otázky důležité pro hladký průběh interinstitucionální spolupráce;

13. navrhuje, aby byla provedena šetření s cílem určit, do jaké míry by zaměstnanci velvyslanectví Unie vyslaní vnitrostátními konzulárními službami mohli, kromě plnění svých politických a ekonomických úkolů, v případě potřeby postupně přebrat odpovědnost za konzulární úkoly související se státními příslušníky nečlenských zemí a za úkoly související s diplomatickou a konzulární ochranou občanů Unie ve třetích zemích, jak již upravuje článek 20 Smlouvy o ES; dále navrhuje, aby byla věnována pozornost možnostem spolupráce mezi úředníky Parlamentu a EEAS;

14. je toho názoru, že je nutné učinit další kroky, pokud se jedná o poskytnutí školení v oblasti vnějších vztahů úředníkům Unie; navrhuje zřídit Evropskou vysokou školu diplomacie, která by v úzké spolupráci s příslušnými subjekty ve členských státech poskytla úředníkům Unie a úředníkům členských států, kteří mají za úkol pracovat v oblasti vnějších vztahů, vzdělání založené na jednotné harmonizovaných studijních plánech včetně vhodné přípravy, pokud jde o konzulární a vyslanecké postupy, diplomacii a mezinárodní vztahy, spolu se znalostí historie a činností Evropské unie;

15. vyzývá MK/VP, aby připravil návrh rozhodnutí o organizaci a způsobu práce EEAS při zohlednění pokynů formulovaných v tomto usnesení; vyhrazuje si právo přijmout podrobné stanovisko k tomuto návrhu v souladu s čl. 27 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, a prověřit finanční aspekty v průběhu rozpočtového postupu; doporučuje však, aby bylo dosaženo politické dohody s Parlamentem ve všech otázkách již v počátečním stadiu, a předešlo se tak tomu, aby se ztrácel drahocenný čas v případě politických sporů ohledně toho, jakou formu má EEAS po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mít;

16. vyzývá Komisi, aby udělila souhlas s návrhem MK/VP jen tehdy, pokud bude ve vysoké míře odpovídat pokynům stanoveným v tomto usnesení, nebo bude-li dosaženo jiného kompromisního řešení prostřednictvím konsensu v rámci interinstitucionálních kontaktů se zapojením Parlamentu;

17. je odhodlán požádat kandidáta na místopředsedu příští Komise, aby při setkání s příslušným výborem u příležitosti slyšení v rámci postupu jmenování příští Komise zaujal stanovisko k otázkám vzneseným v tomto usnesení;

18. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi.

⁽¹⁾ Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Komisí (Úř. věst. C 121, 24.4.2001, s. 122).