

Torsdag, den 22. oktober 2009

**De institutionelle aspekter af oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil**

P7\_TA(2009)0057

**Europa-Parlamentets beslutning af 22. oktober 2009 om de institutionelle aspekter af oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (2009/2133(INI))**

(2010/C 265 E/03)

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til artikel 3, stk. 5, og artikel 18, 21, 24, 25, 26, 27 og 47 i traktaten om Den Europæiske Union i den udgave, der følger af Lissabontraktaten,
  - der henviser til erklæring nr. 15 ad artikel 27 i traktaten om Den Europæiske Union, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten,
  - der henviser til sin beslutning af 20. februar 2008 om Lissabontraktaten, navnlig stk. 5, litra e) <sup>(1)</sup>,
  - der henviser til sin beslutning af 5. september 2000 om et fælles EF-diplomati <sup>(2)</sup>,
  - der henviser til sin beslutning af 14. juni 2001 om meddelelse fra Kommissionen om udvikling af delegationstjenesten <sup>(3)</sup>,
  - der henviser til sin beslutning af 26. maj 2005 om de institutionelle aspekter af en tjeneste for EU's optræden udadtil <sup>(4)</sup>,
  - der henviser til den workshop, som Udvalget om Konstitutionelle Anliggender afholdt den 10. september 2008,
  - der henviser til forretningsordenens artikel 48,
  - der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelser fra Udenrigsudvalget og Udviklingsudvalget (A7-0041/2009),
- A. der henviser til, at udformningen af den kommende Tjeneste for EU's Optræden Udadtil (EU-udenrigstjenesten) er yderst vigtig, hvis Unionens eksterne forbindelser skal blive mere sammenhængende og effektive, og hvis deres profil skal højnes,
- B. der henviser til, at EU-udenrigstjenesten er en konsekvens af tre nyskabelser i Lissabontraktaten: valget af en fast (ikke-roterende) formand for Det Europæiske Råd, der skal varetage Unionens repræsentation udadtil på statsoverhoved- og regeringsplan, Det Europæiske Råds udnævnelse, med samtykke fra Kommissionens formand, af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, som samtidig skal være næstformand i Kommissionen med ansvar for eksterne forbindelser (»næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant«), samt den omstændighed, at Unionen tildeles status som juridisk person, hvilket skal sikre den fuld handlefrihed på internationalt plan,

<sup>(1)</sup> EUT C 184 E af 6.8.2009, s. 25.<sup>(2)</sup> EFT C 135 af 7.5.2001, s. 69.<sup>(3)</sup> EFT C 53 E af 28.2.2002, s. 390.<sup>(4)</sup> EUT C 117 E af 18.5.2006, s. 232.

Torsdag, den 22. oktober 2009

- C. der henviser til, at EU-udenrigstjenesten er en logisk udvidelse af regelværket om EU's forbindelser udadtil, da den vil føre til en tættere samordning mellem de berørte administrative enheder hvad angår en fælles strategi for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), og af Fællesskabets forbindelser udadtil, der er blevet varetaget i overensstemmelse med fællesskabsmodellen; der henviser til, at EU-udenrigstjenesten er et supplement til medlemsstaternes diplomatiske repræsentationer og ikke sætter spørgsmålstegn ved dem,
- D. der henviser til, at EU's rolle som global medspiller er vokset de seneste årtier, og at der er brug for en ny strategi, hvis EU skal handle kollektivt og tage de globale udfordringer op på en sammenhængende, konsekvent og effektiv måde;
- E. der henviser til nødvendigheden af at understrege, at det konsekvent har opfordret til oprettelse af en fælles diplomatisk EU-tjeneste, der ville svare til EU's internationale rolle og vil gøre EU mere synlig og øge dens evne til at handle effektivt på den internationale scene; der henviser til, at Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne bør opfordres til at benytte oprettelsen af den nye tjeneste til at udforme en mere sammenhængende, konsekvent og effektiv udenrigspolitik,
- F. der henviser til, at oprettelsen af EU-udenrigstjenesten skal bidrage til at undgå overlapning, ineffektivitet og ressourcespild i Unionens optræden udadtil,
- G. der henviser til, at EU-udenrigstjenesten bør gøre EU mere synlig som udviklingslandenes førende partner og bør bygge videre på EU's stærke forbindelser med udviklingslandene,
- H. der henviser til, at Lissabontraktaten fremhæver udviklingssamarbejde som et selvstændigt politikområde med specifikke mål, der er placeret på lige fod med andre eksterne politikker
- I. der henviser til, at medlemsstaternes regeringer i erklæring nr. 15 ad artikel 27 i traktaten om Den Europæiske Union har fastsat, at næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant, Kommissionen og medlemsstaterne bør indlede det forberedende arbejde vedrørende EU-udenrigstjenesten, så snart Lissabontraktaten er undertegnet,
- J. der henviser til, at efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse vil næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant være ansvarlig for sammenhængen i Unionens optræden udadtil; der henviser til, at næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant i sin egenskab af næstformand i Kommissionen skal varetage Kommissionens ansvarsområder inden for eksterne forbindelser og samtidig gennemføre FUSP som pålagt af Rådet; der henviser til, at næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant vil gøre brug af EU-udenrigstjenesten; der henviser til, at EU-udenrigstjenesten vil få sit personale fra Rådets Generalsekretariat og Kommissionen samt fra personale, der udlånes fra de nationale diplomatiske tjenester,
- K. der henviser til, at Kommissionen med bemyndigelse i traktaterne og i den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne har ret til at organisere deres egne anliggender, hvilket er fastslået i Domstolens retspraksis, i takt med det øgede omfang af Fællesskabernes optræden udadtil har oprettet en lang række delegationer til tredjelande og internationale organisationer; der henviser til, at Rådet har forbindelseskontorer i New York og Genève til at varetage forbindelserne til FN; der henviser til, at Kommissionens delegationer og Rådets forbindelseskontorer, som måske vil blive omdannet til fælles repræsentationer for Rådet og Kommissionen, tilsammen vil udgøre et netværk på ca. 5 000 medarbejdere, der vil blive et af de grundlæggende elementer i oprettelsen af EU-udenrigstjenesten,
- L. der henviser til, at Rådet, når Lissabontraktaten er trådt i kraft, ved en afgørelse skal fastsætte, hvordan EU-udenrigstjenesten skal tilrettelægges og fungere, efter at have modtaget et forslag fra næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant efter høring af Parlamentet og efter Kommissionens godkendelse,

Torsdag, den 22. oktober 2009

- M. der henviser til, at der er en række principielle spørgsmål angående udformningen af EU-udenrigstjenesten, der bør løses så tilpas tidligt, at tjenesten kan begynde sit arbejde snarest muligt efter udnævnelsen af næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant,
- N. der henviser til, at Parlamentet vil blive hørt om oprettelsen af EU-udenrigstjenesten, og at det i betragtning af de budgetmæssige følger er bydende nødvendigt at gennemføre en grundig dialog med Parlamentet på et tidligt tidspunkt, således at EU-udenrigstjenesten etableres effektivt, og for at sikre, at tjenesten får stillet de nødvendige finansielle midler til rådighed,
1. bemærker, at konventet efter intensive drøftelser om opbygningen af EU-udenrigstjenesten foreslog en model, der tildeler Parlamentet og Kommissionen betydningsfulde roller; påpeger, at den særlige procedure, som regeringskonferencen nåede til enighed om at fastlægge i Lissabontraktaten, og hvorefter Rådet træffer afgørelse enstemmigt på forslag af næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant efter høring af Europa-Parlamentet og efter Kommissionens godkendelse, opretholder Unionens interinstitutionelle balance og kræver en konsensusbaseret løsning;
  2. erindrer igen Kommissionen om, at afgørelsen om at oprette EU-udenrigstjenesten ikke kan træffes uden Kommissionens godkendelse; opfordrer Kommissionen til i sit forberedende arbejde med henblik på oprettelse af EU-udenrigstjenesten at lægge al sin vægt som institution i at bevare og yderligere udvikle fællesskabsmodellen i Unionens eksterne forbindelser; erindrer desuden om, at der i oprettelsen af EU-udenrigstjenesten også skal indgå budgetmæssige aspekter;
  3. opfordrer Kommissionen, Rådet, medlemsstaterne og den kommende næstformand i Kommissionen/højtstående repræsentant til utvetydigt at forpligte sig til under inddragelse af Parlamentet ved konsensus at nå frem til en omfattende og ambitiøs plan for etableringen af EU-udenrigstjenesten;
  4. henstiller til, at fremgangsmåden for EU-udenrigstjenesten, der vil blive oprettet i overensstemmelse med artikel 18, 27 og 40 i traktaten om Den Europæiske Union i den udgave, der følger af Lissabontraktaten, bør udvikles i takt med de indhøstede erfaringer; mener, at et organ som EU-udenrigstjenesten ikke kan afgrænses eller defineres fuldt ud i forvejen, men bør oprettes på grundlag af gensidig tillid og en stadig større pulje af ekspertise og fælles erfaring;
  5. erindrer om, at EU-udenrigstjenesten skal garantere, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anvendes fuldt ud i alle aspekter af EU's optræden udadtil i overensstemmelse med Lissabontraktatens ånd og hensigt; understreger, at det er EU-udenrigstjenestens ansvar at garantere, at der er sammenhæng mellem EU's optræden udadtil og dens øvrige politikker i overensstemmelse med artikel 21, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union i den udgave, der følger af Lissabontraktaten;
  6. tilslutter sig følgende principper og opfordrer Kommissionen til, når den fremsætter yderligere forslag, at insistere på, at disse principper respekteres i overensstemmelse med ånd og hensigt i Lissabontraktatens bestemmelser og ånden i konventets rådslagninger og afstemninger:
    - a) besættelsen af stillinger i EU-udenrigstjenesten bør foregå på grundlag af fortjenstfuldhed, sagkundskab og kompetence og den bør ske i et passende forhold og under hensyntagen til den geografiske balance fra Kommissionen, Rådet og de nationale diplomatiske tjenester inden for rammerne af en åben og gennemskelig procedure, således at det sikres, at næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant kan trække på disse tre parters viden og erfaring på samme måde; desuden må EU-udenrigstjenestens institutionelle struktur omfatte en kønsmæssig sammensætning, der behørigt afspejler EU's erklærede målsætning om integration af ligestillingsaspektet;
    - b) EU-udenrigstjenesten bør antage en form, der øger konsekvensen i Unionens optræden udadtil og dens repræsentation i de eksterne forbindelser, hvorfor navnlig de enheder, der beskæftiger sig med eksterne forbindelser i snæver forstand, og overordnede stillinger i delegationerne i tredjelande omgående bør lægges ind under denne tjeneste; afhængigt af udviklingen kan der gøres overvejelser over, hvilke andre funktioner der kan overdrages til EU-udenrigstjenesten;

Torsdag, den 22. oktober 2009

- c) det er imidlertid ikke nødvendigt at fratage Kommissionens generaldirektorater alle deres ansvarsområder inden for eksterne forbindelser; navnlig på områder, hvor Kommissionen har gennemførelsesbeføjelser, er det vigtigt at bevare integriteten i de nuværende fællesskabspolitikker, der har en ekstern dimension; Kommissionen bør forsøge at undgå overlappning og skabe en særlig model for de berørte afdelinger;
- d) enhederne for militær og civil krisestyring skal placeres under næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentants myndighed, mens kommando- og organisationsstrukturerne for militært personale kan blive nødt til at være anderledes end for civilt personale; det er af afgørende betydning, at aktørerne inden for tjenesten er fælles om deres efterretningsanalyser for at kunne yde bistand ved udøvelsen af næstformand i Kommissionens/den højtstående repræsentants mandat til at føre en sammenhængende, konsekvent og effektiv EU-udenrigspolitik;
- e) Kommissionens delegationer i tredjelande og Rådets forbindelseskontorer samt i videst muligt omfang de særlige EU-repræsentanternes kontorer bør sammenlægges og omdannes til »EU-ambassader« under ledelse af personale fra EU-udenrigstjenesten, som skal være ansvarligt over næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant; ekspertrådgivere fra Kommissionens generaldirektorater bør ikke forhindres i at blive udlånt til arbejde inden for disse rammer;
- f) EU-udenrigstjenesten skal sikre, at Europa-Parlamentet har kontaktpersoner i EU-delegationerne, der garanterer samarbejde med Europa-Parlamentet (for eksempel med henblik på at pleje parlamentariske kontakter i tredjelande);
7. mener, at EU-udenrigstjenesten i sin egenskab af tjenestegren sui generis fra en organisatorisk og budgetmæssig synsvinkel bør indarbejdes i Kommissionens forvaltningsmæssige struktur, da dette vil sikre fuld gennemsigtighed; mener, at afgørelsen om oprettelsen af EU-udenrigstjenesten på en retligt bindende måde ved hjælp af næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentants ledelsesmæssige beføjelser bør sikre, at tjenesten - som fastlagt i Lissabontraktaten - inddrages i Rådets afgørelser på de traditionelle udenrigspolitiske områder (FUSP og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik) og i kommissærkollegiets afgørelser vedrørende eksterne forbindelser; mener, at EU-udenrigstjenesten bør tilrettelægges som følger:
- a) alt personale hos EU-udenrigstjenesten bør have samme permanente eller midlertidige status og samme rettigheder og pligter uanset deres oprindelse; f.eks. bør der ikke være nogen forskel mellem midlertidigt ansatte og fastansatte tjenestemænd med hensyn til pligter eller placering i stillingsfortegnelsen; som følge af deres forskellige oprindelse bør de midlertidigt ansatte tildeles en status under vedtægten for tjenestemænd i EU, såfremt de af deres oprindelige ansættelsesmyndighed er udlånt til at arbejde for EU-udenrigstjenesten;
- b) beføjelsen som ansættelsesmyndighed for EU-udenrigstjenesten bør tildeles næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant for at sikre, at tjenesteinstrukser udstedes i overensstemmelse med de ansvarsområder, der følger af traktaten, og at næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant træffer afgørelse om personaleudnævnelser, forfremmelser og tjenesteophør;
- c) i forbindelse med de instrukser, der følger af de i traktaterne fastlagte ansvarsområder, bør personalet hos EU-udenrigstjenesten besidde en vis uafhængighed, således at tjenesten kan varetage sine opgaver bedst muligt; en sådan uafhængighed vil kunne sikres ved at udnævne medarbejdere for en nærmere fastsat periode, f.eks. fem år med mulighed for forlængelse, som kun bør kunne begrænses, hvis den pågældende medarbejder ikke overholder sine tjenestemæssige pligter;
- d) i lighed med fortilfælde<sup>(1)</sup> bør ansvaret for varetagelsen af ansættelsesmyndighedens opgaver med hensyn til forvaltning af ansættelsen af personalet i EU-udenrigstjenesten og gennemførelse af næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentants afgørelser vedrørende ansættelser, forfremmelser og tjenesteforlængelse eller -ophør tildeles det relevante generaldirektorat i Kommissionen;

<sup>(1)</sup> F.eks. artikel 6 i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136 af 31.5.1999, s. 20).

Torsdag, den 22. oktober 2009

- e) udlån til EU-udenrigstjenesten fra nationale udenrigstjenester bør betragtes som en integrerende del af karriereforløbet inden for de pågældende tjenester;
- f) i afgørelsen om oprettelse af EU-udenrigstjenesten bør indgå bestemmelser om tjenestens organisatoriske struktur, og det bør være en betingelse, at stillingsfortegnelsen vedtages som en del af Kommissionens budget (administrative udgifter) i forbindelse med den årlige budgetprocedure, således at det bliver muligt at opbygge tjenesten på en struktureret måde og tilpasset de konstaterede behov;
- g) oprettelsen af EU-udenrigstjenesten nødvendiggør en tilpasning af den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning <sup>(1)</sup>, jf. dennes punkt 4 og del II, afsnit G; princippet om opdeling i aktionsudgifter og administrationsudgifter (artikel 41, stk. 2, i finansforordningen <sup>(2)</sup>) bør overholdes nøje;
- h) næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant bør ved sit fravær udpege en stedfortræder for den pågældende periode og afhængigt af de opgaver, der skal varetages ved hver enkelt lejlighed;
8. minder om, at der skal opnås enighed med Parlamentet om Kommissionens kommende forslag om ændring af finansforordningen og personalevedtægten; gentager, at det er fast besluttet på at udøve sine budgetbeføjelser fuldt ud i forbindelse med disse institutionelle nydannelser; understreger, at alle aspekter af finansieringen af EU-udenrigstjenesten skal forblive under budgetmyndighedens fulde kontrol i overensstemmelse med traktaterne;
9. mener, at
- a) EU-udenrigstjenesten bør ledes af en generaldirektør, der skal være ansvarlig over for næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant, og som i visse tilfælde skal kunne repræsentere næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant;
- b) EU-udenrigstjenesten bør inddeles i et antal direktorater, som hver især bør have ansvar for et geostrategisk vigtigt område inden for EU's eksterne forbindelser, samt en række andre direktorater for sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål, civil krisestyring, multilaterale og horisontale anliggender, menneskerettigheder og administrative spørgsmål;
- c) EU-udenrigstjenesten bør strukturere samarbejdet mellem landeenhederne i Bruxelles og Unionens delegationer (ambassader) i tredjelande i forhold til hvert enkelt direktorat;
- d) der ikke bør være nogen overlapning mellem eksterne tjenester i Rådet eller i Det Europæiske Råd;
10. bemærker, at EU-delegationerne i tredjelande vil fungere som et supplement til medlemsstaternes eksisterende diplomatiske repræsentationer, men at der samtidig vil opstå muligheder for langsigtede effektivitetsforbedringer, eftersom den kommende EU-delegation i mange tilfælde kan overtage konsulatsopgaver og beskæftige sig med udstedelse af Schengen-visa;
11. mener, at det i afgørelsen om, hvordan EU-udenrigstjenesten skal tilrettelægges og fungere, også bør fastsættes, at Unionens ambassader i tredjelande, når behovet melder sig, og med de til rådighed stående ressourcer skal yde logistisk og administrativ støtte til medlemmer af alle Unionens institutioner;

<sup>(1)</sup> Interinstitutionel aftale af 17. maj 2006 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning (EUT C 139 af 14.6.2006, s. 1).

<sup>(2)</sup> Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1).

Torsdag, den 22. oktober 2009

12. konstaterer, at EU-delegationerne vil blive en integrerende del af EU-udenrigstjenesten og bør modtage instrukser fra næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant og henhøre under dennes kontrol samt administrativt høre til Kommissionen, og anmoder derfor den kommende næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant om at forpligte sig til at underrette Parlamentets Udenrigsudvalg og Udviklingsudvalg om sine udnævnelser til højere stillinger i tjenesten og til at tillade udvalgene at gennemføre høringer af de indstillede kandidater, såfremt udvalgene beslutter dette; anmoder desuden den kommende næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant om at forpligte sig til at genforhandle den gældende rammeaftale <sup>(1)</sup> med Europa-Parlamentet, navnlig hvad angår adgang til følsomme oplysninger og andre spørgsmål, der er relevante for et gnidningsløst interinstitutionelt samarbejde;

13. foreslår, at det undersøges, om EU-ambassadepersonale, der er udlånt fra nationale konsulære tjenester, ud over udførelsen af deres politiske og økonomiske opgaver gradvis vil kunne overtage ansvaret, hvor der måtte vise sig behov, for konsulære opgaver vedrørende tredjelandstatsborgere og opgaver vedrørende diplomatisk og konsulær beskyttelse af EU-borgere i tredjelande som fastsat i artikel 20 i EF-traktaten; foreslår desuden, at der gøres overvejelser om mulighederne for et samarbejde mellem EP-tjenestemænd og EU-udenrigstjenesten;

14. mener, at det er nødvendigt med yderligere skridt hvad angår uddannelse i eksterne forbindelser for EU-tjenestemænd; foreslår, at der oprettes et europæisk diplomatisk institut, som i nært samarbejde med de relevante organer i medlemsstaterne kan tilbyde EU-tjenestemænd og personale fra medlemsstaterne, som skal arbejde med eksterne forbindelser, undervisning på grundlag af ensartet harmoniserede læseplaner, herunder relevant undervisning i konsulære procedurer, diplomati og internationale forbindelser samt kendskab til EU's historie og virke;

15. opfordrer næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentant til at udarbejde et forslag til afgørelse om, hvordan EU-udenrigstjenesten skal tilrettelægges og fungere, under hensyntagen til de retningslinjer, der er udstukket i denne beslutning; forbeholder sig ret til at vedtage en detaljeret holdning til dette forslag i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3, i EU-traktaten i den udgave, der følger af Lissabon-traktaten, og til at behandle de finansielle aspekter i forbindelse med budgetproceduren; henstiller imidlertid, at der indgås en politisk aftale med Parlamentet om alle spørgsmål på et tidligt stadium for at undgå, at der spildes værdifuld tid på politiske kontroverser om, hvilken form EU-udenrigstjenesten skal antage efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse;

16. opfordrer Kommissionen til først at godkende næstformand i Kommissionen/den højtstående repræsentants forslag, når forslaget i det store og hele følger de retningslinjer, der er udstukket i denne beslutning, eller når der er fundet en anden kompromisløsning ved konsensus gennem interinstitutionelle kontakter, der indbefatter Parlamentet;

17. er fast besluttet på at anmode den udpegede næstformand for den kommende Kommission om at tage stilling til de spørgsmål, der rejses i denne beslutning, under høringen i det kompetente udvalg i forbindelse med proceduren for udnævnelsen af den kommende Kommission;

18. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

---

<sup>(1)</sup> Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen (EFT C 121 af 24.4.2001, s. 122).