

2009. október 22., csütörtök

## Az európai külügyi szolgálat létrehozásának intézményi szempontjai

P7\_TA(2009)0057

### Az Európai Parlament 2009. október 22-i állásfoglalása az európai külügyi szolgálat létrehozásának intézményi szempontjairól (2009/2133(INI))

(2010/C 265 E/03)

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés Lisszaboni Szerződésből eredő változata 3. cikkének (5) bekezdésére, valamint 18., 21., 24., 26., 27. és 47. cikkére,
  - tekintettel a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt, az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikkéről szóló 15. számú nyilatkozatra,
  - tekintettel a Lisszaboni Szerződésről szóló 2008. február 20-i állásfoglalására <sup>(1)</sup>, különösen (5) bekezdése e) pontjára,
  - tekintettel a közös európai diplomáciáról szóló 2000. szeptember 5-i állásfoglalására <sup>(2)</sup>,
  - tekintettel a külszolgálat fejlesztéséről szóló bizottsági közleményről szóló 2001. június 14-i állásfoglalására <sup>(3)</sup>,
  - tekintettel az európai külügyi szolgálat intézményi szempontjairól szóló 2005. május 26-i állásfoglalására <sup>(4)</sup>,
  - tekintettel az Alkotmányügyi Bizottság által 2008. szeptember 10-én szervezett tanácskozásra,
  - tekintettel eljárási szabályzata 48. cikkére,
  - tekintettel az Alkotmányügyi Bizottság jelentésére, valamint a Külügyi Bizottság és a Fejlesztési Bizottság véleményére (A7-0041/2009),
- A. mivel a jövőbeli európai külügyi szolgálat (a továbbiakban: szolgálat) formája rendkívül fontos, amennyiben az Unió külkapcsolatait koherensebbé, hatékonyabbá és láthatóbbá kívánjuk tenni,
- B. mivel a szolgálat három, a Lisszaboni Szerződésben bevezetett újítás következménye: az Európai Tanács állandó elnökének választása, aki állam- és kormányfői szinten felelős az Unió külképviseléséért; az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének az Európai Tanács általi, a Bizottság elnökének egyetértésével történő kinevezése, aki a Bizottság külkapcsolatokért felelős alelnöke lesz (alelnök-főképviselő); valamint az Unió kifejezett felruházása jogi személyiséggel, amelynek célja, hogy nemzetközi szinten teljes cselekvési szabadságot biztosítson számára,

<sup>(1)</sup> HL C 184. E, 2009.8.6., 25. o.

<sup>(2)</sup> HL C 135., 2001.5.7., 69. o.

<sup>(3)</sup> HL C 53. E, 2002.2.28., 390. o.

<sup>(4)</sup> HL C 117. E, 2006.5.18., 232. o.

**2009. október 22., csütörtök**

- C. mivel a szolgálat a közösségi vívmányoknak az Unió külkapcsolatainak területén való átgondolt továbbfejlesztését jelenti, az nagyobb összhangot eredményez az érintett adminisztratív egységek között a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) közös megközelítése és a Közösségnek a közösségi modell szerint intézett külkapcsolatai tekintetében; mivel a szolgálat kiegészíti a tagállamok diplomáciai képviselőit, azok létének megkérdőjelezése nélkül,
- D. mivel az Európai Unió az utóbbi évtizedek során egyre inkább globális szereplővé vált, és új megközelítésre van szükség, amennyiben az EU közösen kíván fellépni és a globális kihívásoknak átfogó, következetes és hatékony módon kíván megfelelni,
- E. mivel fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Parlament következetesen kérte a közös európai diplomáciai szolgálat létrehozását, amely az Unió nemzetközi szerepéhez méltó és amely növelni fogja a láthatóságot, valamint az Unió abbéli képességét, hogy nemzetközi téren hatékonyan cselekedjék; mivel a Tanácsot, a Bizottságot és a tagállamokat fel kell kérni, hogy éljenek az átfogóbb, következetesebb és hatékonyabb külpolitika megteremtésének a szolgálat létrehozása kapcsán kínálkozó lehetőségével,
- F. mivel a szolgálat létrehozásának elő kell segítenie, hogy az Unió külkapcsolati tevékenységei során elkerüljék a munka megkettőződését, az eredménytelenséget és az erőforrások pazarlását,
- G. mivel a szolgálat feladata, hogy nagyobb láthatóságot biztosítson az EU-nak mint a fejlődő országok legfontosabb partnerének, és hogy az EU fejlődő országokkal fenntartott, szoros kapcsolataira építsen,
- H. mivel a Lisszaboni szerződés különválasztja a fejlesztési együttműködést, mint autonóm politikai területet, mely speciális célokkal rendelkezik és más külső politikákkal egyenrangú,
- I. mivel az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikkéről szóló 15. sz. nyilatkozatukban a tagállamok kormányai megállapították, hogy az alelnök-főképviseelőnek, a Bizottságnak és a tagállamoknak a Lisszaboni Szerződés aláírása után azonnal el kell kezdeniük a szolgálat előkészítését,
- J. mivel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az alelnök-főképviseelő felel az Unió külső fellépésének koherenciájáért; mivel e megbízatásnak megfelelően az alelnök-főképviseelő bizottsági alelnöki hatáskörében a Bizottság külkapcsolati területén fog működni, és egyidejűleg az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját fogja a Tanács megbízása alapján vezetni („kettős szerep”); mivel az alelnök-főképviseelő felhasználja majd a szolgálatot; mivel a szolgálat személyzete a Tanács és a Bizottság titkárságának tisztviselőiből, valamint a nemzeti diplomáciai szolgálatok kirendelt személyzetéből áll majd,
- K. mivel az Európai Közösségek szerveinek a Szerződések és az Európai Bíróság joggyakorlata által elismert, saját ügyeinek rendezésére való joga alapján a Bizottság a Közösség külső fellépésének kiterjesztése során számos küldöttséget delegált harmadik országokba és nemzetközi szervezetekbe; mivel a Tanács az Egyesült Nemzetek Szervezetével fenntartott kapcsolatok ápolására összekötő hivatalot tart fenn New Yorkban és Genfben; mivel a bizottsági küldöttségek és a tanácsi összekötő hivatalok – vagy tanácsi és bizottsági közös képviselővé való átalakításuk – hozzájárulása mintegy 5 000 fős személyzeti hálózatot hoz létre, ami a szolgálat létrehozásának egyik alapja,
- L. mivel a szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozata fogja meghatározni az alelnök-főképviseelő javaslata alapján, a Parlamenttel való konzultációt és a Bizottság jóváhagyását követően, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után,

2009. október 22., csütörtök

- M. mivel a szolgálat formáját érintő néhány elvi kérdést időben kell rendezni ahhoz, hogy a szolgálat az alelnök-főképviseelő kinevezését követően minél előbb megkezdhesse munkáját,
- N. mivel, figyelembe véve, hogy a Parlamenttel konzultálni fognak a szolgálat létrehozásával kapcsolatban, illetve a költségvetési következmények miatt, a Parlamenttel folytatott korai és lényegi párbeszédre van szükség a szolgálat hatékony elindítása, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a megfelelő pénzügyi források a szolgálat rendelkezésére álljanak,
1. megjegyzi, hogy a szolgálat kialakításával kapcsolatos részletes vita után az alkotmányozó Konvent olyan modellt javasolt, amely jelentős szerepet ad a Parlamentnek és a Bizottságnak; rámutat, hogy a kormányközi konferencia által a Lisszaboni Szerződésben végül elfogadott különleges eljárás – egyhangú tanácsi határozat az alelnök-főképviseelő javaslata alapján, a Parlamenttel való konzultációt követően és a Bizottság jóváhagyásával – fenntartja az Unió intézményközi egyensúlyát és közös megegyezésen alapuló megoldást kíván;
  2. ismét emlékezteti a Bizottságot, hogy a szolgálat létrehozásáról szóló határozatot nem lehet meghozni a Bizottság beleegyezése nélkül; felkéri a Bizottságot, hogy a szolgálat előkészítő munkája során teljes intézményi befolyásával támogassa az Unió külkapcsolatai közösségi modelljének megőrzésére és továbbfejlesztésére vonatkozó célt; emlékeztet továbbá arra, hogy a szolgálat létrehozásának együtt kell járnia a költségvetési szempontokról szóló megegyezéssel is;
  3. felkéri a Bizottságot, a Tanácsot, a tagállamokat és a jövőbeli alelnök-főképviseelőt, hogy a Parlament bevonásával kötelezzék el magukat a szolgálat létrehozásának átfogó, nagyra törő és konszenzuson alapuló terve mellett;
  4. javasolja, hogy a szolgálatra vonatkozó hozzáállás – amelyet az Európai Unióról szóló szerződés Lisszaboni Szerződésből eredő változatának 18., 27. és 40. cikke alapján fognak megállapítani – a tapasztalatok alapján kerüljön továbbfejlesztésre; úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó szolgálathoz hasonló szervezetet nem lehet előre pontosan meghatározni vagy körülhatárolni, hanem a kölcsönös bizalmon, valamint az egyre növekvő szakértelmen és közös tapasztalaton alapuló folyamat során kell működésbe hozni;
  5. emlékeztet arra, hogy a szolgálatnak, a Lisszaboni szerződés szellemével és céljával összhangban, az Unió külső fellépéseinek valamennyi vonatkozásában biztosítani kell az Európai Unió Alapjogi Chartájának maradéktalan alkalmazását; hangsúlyozza, hogy az Európai Unióról szóló szerződés Lisszaboni Szerződésből eredő változatának 21. cikke (3) bekezdése értelmében a szolgálat feladata a külső tevékenységek és a többi politika közötti összhang biztosítása;
  6. megerősíti az alábbi elveket és sürgeti a Bizottságot, hogy jövőbeni javaslataiban ragaszkodjon az ezen elvekhez való megfeleléshez, összhangban a Lisszaboni Szerződés előírásainak szellemével és céljával, illetve a Konvent tanácskozásainak szellemével:
    - a) a szolgálatba való kinevezésekre érdem, szakértelem és kiválóság alapján, nyílt és átlátható eljárásban kell sort keríteni, megfelelő részben és a földrajzi egyensúlyt figyelembe véve, a Bizottságból, a Tanácsból és a nemzeti diplomáciai szolgálatokból, biztosítva, hogy az alelnök-főképviseelő mindhárom szerv tudására és tapasztalatára egyformán számíthatson; továbbá a szolgálat intézményi felépítésének a nemek olyan struktúráját kell tartalmaznia, amely megfelelően tükrözi az Uniónak a nemek közötti esélyegyenlőség általános érvényesítése terén vállalt kötelezettségeit;
    - b) a szolgálatnak olyan formát kell öltenie, amely javítja az Unió külső fellépésének és külképviseletének összehangoltságát, ezért haladéktalanul a szolgálat irányítása alá kell vonni különösen a szorosan a külkapcsolatokkal foglalkozó osztályokat, valamint a harmadik országokba delegált küldöttségek vezető posztjait; a további fejlesztés során meg lehet fontolni, hogy milyen egyéb funkciókat kell még a szolgálathoz rendelni;

**2009. október 22., csütörtök**

- c) nem szükséges azonban a Bizottság főigazgatóságait valamennyi külkapcsolati felelősségüktől megfosztani; különösen azokon a területeken kell megőrizni a jelenlegi, külső szempontokat is magukban foglaló közösségi politikák integritását, amelyeken a Bizottság végrehajtói hatáskörrel rendelkezik; a Bizottságnak – a párhuzamos struktúrák elkerülése érdekében – konkrét modellel kell szolgálnia az érintett osztályoknak;
- d) a katonai és civil válságkezelési egységeket az alelnök-főképviseelő hatáskörébe kell helyezni, míg a vezetői és szervezeti struktúra eltérő lehet a civil személyzetétől; rendkívül fontos, hogy a szolgálat szereplői a hírszerzési elemzések eredményét megosszák annak érdekében, hogy támogathassák az alelnök-főképviseelőt az uniós külpolitika átfogó, következetes és hatékony igazgatására vonatkozó megbízásának teljesítésében;
- e) a harmadik országokba delegált bizottsági küldöttségeket és a tanácsi összekötő irodákat, valamint lehetőség szerint az EU különleges képviselőit „uniós követségekké” kell összevonni, amelyeket a szolgálat személyzete irányítana, amely az alelnök-főképviseelőnek felel; a Bizottság főigazgatóságainak szaktanácsadóit nem szabad megakadályozni abban, hogy ebben a keretben kihelyezett munkát végezzenek;
- f) a szolgálatnak biztosítania kell, hogy az Európai Parlamentnek legyenek kapcsolattartói az Európai Parlamenttel való együttműködést szavatoló uniós küldöttségekben (például a harmadik országokkal fenntartott parlamenti kapcsolatok erősítése érdekében);

7. úgy véli, hogy a szolgálatot – amely szervezeti és költségvetési szempontból sajátos szolgálat – a Bizottság igazgatási szerkezetébe kell betagozni, mivel ez biztosítana teljes átláthatóságot; úgy ítéli meg, hogy a szolgálat létrehozására vonatkozó határozatnak az alelnök-főképviseelő igazgatói hatásköre révén jogilag kötelező erejű jelleggel biztosítania kell, hogy a szolgálat – a Lisszaboni Szerződésben meghatározottak szerint – a külpolitika hagyományos területein (KKBP és közös biztonság- és védelmi politika) a Tanács határozataitól, illetve a közös külpolitika területén a biztosok testületének határozataitól függjön; úgy véli, hogy a szolgálat felépítésének az alábbiak szerint kell alakulnia:

- a) a szolgálat teljes személyzetének származási helytől függetlenül azonos állandó vagy ideiglenes státuszt, valamint azonos jogokat és kötelezettségeket kell biztosítani, feladatuk és a szervezetben elfoglalt pozíciójuk tekintetében pedig nem lehet különbség az ideiglenes és állandó tisztviselők között; eltérő származási helyeik miatt az ideiglenes személyzet státuszára az EU tisztviselőinek személyzeti szabályzata vonatkozzék, azzal a feltétellel, hogy a származási hely hatóságai szolgálati érdekből helyezik ki őket a szolgálathoz;
- b) a szolgálat tekintetében a kinevezési hatáskör az alelnök-főképviseelőt illeti, biztosítva, hogy a szolgálati utasításokat a Szerződésből eredő felelőségekkel összhangban adják ki, valamint hogy az alelnök-főképviseelő döntsön a személyzeti kinevezésekről, előléptetésekről és a szolgálati viszony megszűnéséről;
- c) a Szerződésben meghatározott felelőségekből eredő utasítások tekintetében a szolgálat személyzetének bizonyos mértékig objektív függetlenséggel kell rendelkeznie, annak érdekében, hogy a szolgálat optimálisan teljesíthesse feladatát; ezt a függetlenséget meghatározott időre – például öt évre – történő kinevezés útján lehet biztosítani, amely meghosszabbítható és csak akkor rövidíthető le, ha az érintett munkatárs nem tesz eleget hivatalos kötelezettségeinek;
- d) a precedensekre <sup>(1)</sup> támaszkodva, a szolgálat személyzetének foglalkoztatását végző igazgatása tekintetében, és az alelnök-főképviseelő kinevezésekre, előléptetésekre és a szolgálat meghosszabbítására vagy megszűnésére vonatkozó határozatainak végrehajtása tekintetében a kinevezésre jogosult hatóság feladatait a megfelelő bizottsági főigazgatóságnak kell ellátnia;

<sup>(1)</sup> Például az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat 6. cikke (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.).

2009. október 22., csütörtök

- e) a nemzeti diplomáciai szolgálatoktól a szolgálatba történő kirendelést az e szolgálatokban végzett pályafutás szerves részének kell tekinteni;
- f) a szolgálatot létrehozó határozatnak meg kell határoznia a szolgálat szervezeti struktúráját, azzal a kikötéssel, hogy a létrehozás tervét az éves költségvetési eljárás során a bizottsági költségvetés részeként kell elfogadni (igazgatási kiadások), lehetővé téve ezáltal a szolgálat strukturált, szükségletekkel lépést tartó felépítését;
- g) a szolgálat létrehozásához a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről szóló intézményközi megállapodást<sup>(1)</sup> a 4. pontjában és a II. része G. pontjában előírtak szerint ki kell igazítani; a működési és igazgatási előirányzatok arányosításának elvét (a pénzügyi rendelet<sup>(2)</sup> 41. cikkének (2) bekezdése) szigorúan be kell tartani;
- h) távolléte esetében az alelnök-főképviseelőnek eseti alapon és az egyes alkalmakkor elvégzendő feladatok tükrében kell döntenie helyettese személyéről;

8. emlékeztet arra, hogy megállapodásra kell jutni a Parlamenttel a pénzügyi rendelet és a személyzeti szabályzat módosítására irányuló jövőbeli bizottsági javaslatok tekintetében; megerősíti arra vonatkozó határozott szándékát, hogy költségvetési hatáskörét ezekkel az intézményi újításokkal kapcsolatban maradéktalanul gyakorolja; hangsúlyozza, hogy a szolgálat finanszírozása összes vetületének a Szerződésekkel összhangban a költségvetési hatóság felügyelete alatt kell maradnia;

9. úgy véli, hogy a szolgálat létrehozásának a következők figyelembevételével kellene megtörténnie:

- a) az alelnök-főképviseelőnek alárendelt főigazgatónak kellene irányítania, aki bizonyos esetekben képviselni tudja az alelnök-főképviseelőt;
- b) több igazgatóságra – amelyek mindegyike az Unió külpolitikájának egy-egy geostratégiai jelentőségű területéért felelős – valamint további, a biztonság- és védelmi politikai kérdésekkel, civil válságkezeléssel és többek között az emberi jogokat és adminisztratív ügyeket is magukban foglaló többoldalú és horizontális ügyekkel foglalkozó igazgatóságra kellene felosztani;
- c) meg kellene szervezni a Brüsszelben működő országokéinti egységek és az Unió harmadik országba delegált küldöttségeinek (követségeinek) együttműködését minden egyes igazgatóságon belül;
- d) nem kellene párhuzamos külügyi szolgálatokat létrehozni a Tanácsban és az Európai Tanácsban;

10. megjegyzi, hogy míg az uniós küldöttségek a tagállamok meglévő diplomáciai képviseletét egészítik ki, lehetőség nyílik a hatékonyság hosszú távú növelésére is, mivel a jövőbeni uniós küldöttség számos esetben tud konzuli szolgálatot ellátni és schengeni vízumügyekkel foglalkozni;

11. úgy véli, hogy a szolgálat szervezetét és működését létrehozó határozatban azt is meg kell határozni, hogy az Unió harmadik országbeli követségei az Unió valamennyi intézményének tagjai részére szükség esetén – a rendelkezésükre álló erőforrások függvényében – logisztikai és közigazgatási segítséget nyújtanak;

<sup>(1)</sup> 2006. május 17-i intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyverről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (HL C 139., 2006.6.14., 1. o.).

<sup>(2)</sup> Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).

**2009. október 22., csütörtök**

12. bár az Európai Unió küldöttségei a szolgálat szerves részét fogják képezni, s bár utasításait az alelnök-főképviseletől kell kapniuk, továbbá az ő ellenőrzése alá kell tartozniuk és igazgatási szempontból a Bizottság részét kell képezniük, felkéri a jövőbeli alelnök-főképviselet, hogy vállalja a Parlament Külügyi és Fejlesztési Bizottságainak tájékoztatását a szolgálat vezetőinek kinevezéséről és járuljon hozzá, hogy a bizottságok döntése alapján a jelöltek részvételével bizottsági meghallgatást tartsanak; felkéri továbbá a jövőbeli alelnök-főképviselet, hogy kötelezze el magát a jelenlegi keretmegállapodás<sup>(1)</sup> Európai Parlammal való újratárgyalása mellett, különösen az érzékeny információkhoz való hozzáférés és a zavartalan intézményi együttműködés egyéb kérdései tekintetében;

13. javasolja annak megvizsgálását, hogy a nemzeti konzuli szolgálatokból áthelyezett uniós követségi személyzetre a politikai és gazdasági feladatok ellátásán túlmenően szükség esetén milyen mértékben ruházhatóak fokozatosan át harmadik országok polgárait érintő konzuli feladatok és olyan feladatok, mint amelyek már most az EK-Szerződés 20. cikkében a harmadik országokban tartózkodó uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelmére tekintettel meg vannak határozva; javasolja továbbá a parlamenti tisztviselők és a szolgálat közötti együttműködés lehetőségeinek megfontolását;

14. úgy véli, hogy további lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy az uniós tisztviselőknek külkapcsolati képzést nyújtsanak; javasolja egy európai diplomáciai akadémia megalapítását, amely a tagállamok megfelelő szervezeteivel szorosan együttműködve a külkapcsolatokban alkalmazandó uniós és tagállami tisztviselőknek megfelelő képzést tud nyújtani – egységesített tanterv alapján – többek között a konzuli és követségi tevékenységekről, a diplomáciáról és nemzetközi kapcsolatokról, valamint az Európai Unió történelméről és működéséről;

15. felkéri az alelnök-főképviselet, hogy az ebben az állásfoglalásban meghatározott iránymutatás figyelembevételével készítse el a szolgálat szervezetéről és működéséről szóló határozatra irányuló javaslatát; fenntartja magának a jogot, hogy részletes álláspontot fogadjon el erről a javaslatról az Európai Unióról szóló szerződés Lisszaboni Szerződésből eredő változata 27. cikkének (3) bekezdése szerint, valamint hogy a költségvetési eljárás során megvizsgálja a pénzügyi szempontokat; javasolja azonban, hogy valamennyi kérdés tekintetében már a korai szakaszban politikai megegyezés szülessen a Parlammal, annak elkerülése érdekében, hogy a szolgálat formájáról szóló politikai vitára értékes időt kelljen elveszteszteni a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után;

16. felkéri a Bizottságot, hogy csak akkor hagyja jóvá az alelnök-főképviselet javaslatát, amikor az jórészt megfelel az ebben az állásfoglalásban meghatározott iránymutatásnak, vagy akkor, ha a Parlament bevonásával, intézményközi kapcsolatokon keresztül, ettől eltérő kompromisszumos megoldás született;

17. határozottan szeretné kérni a következő Bizottság alelnök-jelöltjét, hogy a következő Bizottság kinevezésének eljárása során az illetékes bizottsági meghallgatáson foglaljon állást az ebben az állásfoglalásban említett témákról;

18. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

---

<sup>(1)</sup> Keretmegállapodás az Európai Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokról (HL C 121., 2001.4.24., 122. o.).