

Quinta-feira, 22 de Outubro de 2009

Aspectos institucionais da criação do Serviço Europeu de Acção Externa

P7_TA(2009)0057

Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de Outubro de 2009, sobre os aspectos institucionais da criação do Serviço Europeu de Acção Externa (2009/2133(INI))

(2010/C 265 E/03)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o n.º 5 do artigo 3.º e os artigos 18.º, 21.º, 24.º, 26.º, 27.º e 47.º do Tratado UE, na versão resultante do Tratado de Lisboa,
 - Tendo em conta a Declaração n.º 15 respeitante ao artigo 27.º do Tratado UE, anexa à Acta Final da Conferência Intergovernamental que aprovou o Tratado de Lisboa,
 - Tendo em conta a sua resolução de 20 de Fevereiro de 2008 sobre o Tratado de Lisboa, nomeadamente a alínea e) do n.º 5 ⁽¹⁾,
 - Tendo em conta a sua resolução de 5 de Setembro de 2000 sobre a diplomacia comum comunitária ⁽²⁾,
 - Tendo em conta a sua resolução de 14 de Junho de 2001 sobre a comunicação da Comissão relativa ao desenvolvimento do serviço externo ⁽³⁾,
 - Tendo em conta a sua resolução de 26 de Maio de 2005 sobre os aspectos institucionais do Serviço Europeu de Acção Externa ⁽⁴⁾,
 - Tendo em conta o seminário organizado pela sua Comissão dos Assuntos Constitucionais em 10 de Setembro de 2008,
 - Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão dos Assuntos Externos e da Comissão do Desenvolvimento (A7-0041/2009),
- A. Considerando que a forma do futuro Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) é extremamente importante para que as relações externas da União se tornem mais coerentes e eficazes e o seu perfil mais pronunciado,
- B. Considerando que o SEAE é uma consequência de três inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa: a eleição de um presidente não rotativo do Conselho Europeu responsável pela representação externa da União a nível de Chefes de Estado ou de Governo; a designação pelo Conselho Europeu, com o assentimento do Presidente da Comissão, do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que será o Vice-Presidente da Comissão responsável pelas relações externas («VP/AR»); e a atribuição explícita de personalidade jurídica à União, destinada a proporcionar-lhe total liberdade de acção a nível internacional,

⁽¹⁾ JO C 184 E de 6.8.2009, p. 25.⁽²⁾ JO C 135 de 7.5.2001, p. 69.⁽³⁾ JO C 53 E de 28.2.2002, p. 390.⁽⁴⁾ JO C 117 E de 18.5.2006, p. 232.

Quinta-feira, 22 de Outubro de 2009

- C. Considerando que o SEAE é uma extensão lógica do acervo comunitário no domínio das relações externas da União, uma vez que resultará numa coordenação mais estreita entre as unidades administrativas em causa no que respeita a uma abordagem comum da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e em relações externas da Comunidade conduzidas de acordo com o modelo comunitário; considerando que o SEAE complementa as representações diplomáticas dos Estados-Membros sem as pôr em causa,
- D. Considerando que o papel da UE como actor global aumentou durante as últimas décadas e que é necessária uma nova abordagem para que a UE possa agir de forma colectiva e fazer frente aos desafios globais de forma coerente, sólida e eficaz,
- E. Considerando que o Parlamento solicitou repetidamente a criação de um serviço diplomático europeu comum que seja compatível com o papel internacional da União e que aumente a visibilidade e reforce a capacidade da União para agir de forma eficaz na cena internacional; considerando que o Conselho, a Comissão e os Estados-Membros devem ser chamados a tirar partido da oportunidade oferecida pela criação do SEAE para delinear uma política externa mais coerente, sólida e eficaz,
- F. Considerando que a criação do SEAE deverá contribuir para evitar duplicações, ineficácias e desperdício de recursos no que respeita à acção externa da União,
- G. Considerando que o SEAE deverá contribuir para tornar a UE mais visível como principal parceiro dos países em vias de desenvolvimento e se deverá fundar nos fortes laços da UE com os países em vias de desenvolvimento,
- H. Considerando que o Tratado de Lisboa prevê a cooperação para o desenvolvimento como uma política autónoma, com objectivos específicos e em pé de igualdade com outras políticas externas,
- I. Considerando que na Declaração n.º 15 sobre o artigo 27.º do Tratado da União Europeia, os governos dos Estados-Membros estipularam que o Alto Representante, a Comissão e os Estados-Membros deveriam dar início a trabalhos preparatórios sobre o SEAE logo que o Tratado de Lisboa fosse assinado,
- J. Considerando que, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o VP/AR será responsável pela coerência da acção externa da União; considerando que, no desempenho dessa tarefa irá, na sua qualidade de Vice-Presidente da Comissão, exercer as responsabilidades da Comissão em matéria de relações externas e, simultaneamente, implementar a PESC conforme as instruções do Conselho («duplo chapéu»); considerando que o VP/AR utilizará o SEAE; considerando que o SEAE será composto por funcionários do Secretariado do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais,
- K. Considerando que, com os poderes que lhe foram conferidos pelos Tratados e pelo direito das instituições comunitárias a procederem à sua organização interna, como reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Comissão tem vindo, à medida que a acção externa das Comunidades se alarga, a criar numerosas delegações em países terceiros e junto de organizações internacionais; considerando que o Conselho tem gabinetes em Nova York e Genebra para se ocuparem das relações com as Nações Unidas; considerando que a contribuição conjunta destas delegações da Comissão e dos gabinetes do Conselho, ou a sua conversão em representações comuns do Conselho e da Comissão, criará uma rede de aproximadamente 5 000 funcionários, constituindo uma das fundações para a criação do SEAE,
- L. Considerando que a organização e funcionamento do SEAE serão definidos por uma decisão do Conselho, mediante proposta do VP/AR após consulta do Parlamento e com o assentimento da Comissão, quando o Tratado de Lisboa entrar em vigor,

Quinta-feira, 22 de Outubro de 2009

- M. Considerando que há algumas questões de princípio no que respeita à forma do SEAE que devem ser resolvidas atempadamente, para permitir ao serviço dar início ao seu trabalho logo que possível, após a designação do VP/AR,
- N. Considerando que, atendendo ao facto de o Parlamento ser consultado quanto à criação do SEAE, e tendo em conta as consequências orçamentais, é essencial um diálogo atempado e substancial com o Parlamento para o arranque efectivo do SEAE e para garantir que este receba os recursos financeiros adequados,
1. Regista que, após discussões intensas sobre a composição do SEAE, a Convenção propôs um modelo que atribui papéis importantes ao Parlamento e à Comissão; sublinha que o procedimento especial que a Conferência Intergovernamental acabou por concordar adoptar no Tratado de Lisboa - nos termos do qual o Conselho delibera por unanimidade sob proposta do VP/AR, após consulta do Parlamento Europeu e obtido o consentimento da Comissão - mantém o equilíbrio interinstitucional da União e exige uma solução baseada no consenso;
 2. Recorda mais uma vez à Comissão que a decisão de criar o SEAE não pode ser tomada sem o acordo da Comissão; solicita à Comissão que, nos seus trabalhos preparatórios sobre o SEAE, utilize todo o seu peso institucional para promover o objectivo de preservar e desenvolver o modelo comunitário nas relações externas da União; lembra ainda que a criação do SEAE deve incluir um acordo sobre os aspectos orçamentais;
 3. Solicita à Comissão, ao Conselho, aos Estados-Membros e ao futuro Alto Representante que se comprometam claramente a chegar a um acordo, com o envolvimento do Parlamento, sobre um plano detalhado, ambicioso e consensual para a criação do SEAE;
 4. Recomenda que a abordagem relativa ao SEAE, que será adoptada nos termos dos artigos 18.º, 27.º e 40.º do Tratado UE na versão resultante do Tratado de Lisboa, evolua à luz da experiência; considera que um organismo como o SEAE não pode ser completamente circunscrito antecipadamente ou pré-determinado, devendo basear-se na confiança mútua e num conhecimento cada vez maior da matéria e da experiência partilhada;
 5. Recorda que o SEAE deverá garantir a aplicação plena da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em todos os aspectos da acção externa da União, de acordo com o espírito e a finalidade do Tratado de Lisboa; salienta a responsabilidade do SEAE em garantir a coerência entre a acção externa e as outras políticas da União, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Tratado UE, na versão resultante do Tratado de Lisboa;
 6. Afirma os seguintes princípios e insta a Comissão a que, quando fizer futuramente propostas, insista no respeito destes princípios de acordo com o espírito e o objectivo das disposições do Tratado de Lisboa e com o espírito das deliberações da Convenção:
 - a) As nomeações para o SEAE devem ser feitas com base no mérito, nos conhecimentos e na excelência, em proporção adequada, e respeitando o equilíbrio geográfico, da Comissão, do Conselho e dos serviços diplomáticos nacionais, através de um processo aberto e transparente, assegurando que o VP/AR possa beneficiar dos conhecimentos e experiência destas três fontes da mesma forma; por outro lado, a configuração institucional do SEAE deverá incluir uma arquitectura de género que reflecta devidamente os compromissos assumidos pela União relativamente à integração da dimensão do género nas diversas políticas;
 - b) O SEAE deve assumir uma forma que melhore a coerência da acção externa da União e a sua representação nas relações externas, objectivo em atenção ao qual, em especial, as unidades que se ocupam das relações externas em sentido estrito e as posições hierárquicas mais elevadas nas delegações em países terceiros devem ser imediatamente colocadas sob a alçada do SEAE; quanto à evolução futura, poder-se-á considerar que outras funções deverão também ser atribuídas ao SEAE;

Quinta-feira, 22 de Outubro de 2009

- c) Não é, todavia, necessário retirar às Direcções-Gerais da Comissão todas as suas responsabilidades no domínio das relações externas; especialmente em domínios em que a Comissão tem poderes de execução, a integridade das actuais políticas comunitárias com uma dimensão externa deverá ser preservada; a Comissão deverá fornecer um modelo específico para os serviços em causa, evitando duplicações;
- d) As unidades militar e civil de gestão de crises devem ser colocadas sob a autoridade do VP/AR, embora a estrutura de comando e organizacional do pessoal militar possa ter que diferir da do pessoal civil; a partilha da análise das informações de segurança entre os participantes no SEAE é de vital importância para o apoio ao VP/AR no cumprimento do seu mandato de condução de uma política externa da União coerente, sólida e eficaz;
- e) As delegações da Comissão em países terceiros e os gabinetes do Conselho, bem como os gabinetes dos representantes especiais da UE onde tal for possível, devem fundir-se para formar «embaixadas da União», chefiadas por pessoal do SEAE que responderá perante o VP/AR; os consultores especializados provenientes de Direcções-Gerais da Comissão não devem ser impedidos de serem destacados para trabalhar neste quadro;
- f) O SEAE deve imperativamente assegurar que o Parlamento disponha de pessoas de contacto nas delegações da UE que garantam a cooperação com o Parlamento (por exemplo, para acautelar os contactos parlamentares em países terceiros);

7. Está convicto que, enquanto serviço *sui generis* de um ponto de vista organizativo e orçamental, o SEAE deve ser incorporado na estrutura administrativa da Comissão, uma vez que isso asseguraria total transparência; considera que a decisão relativa à criação do SEAE deve assegurar de maneira juridicamente vinculativa, por meio dos poderes de direcção do VP/AR, que o Serviço - tal como está previsto no Tratado de Lisboa - esteja submetido às decisões do Conselho nos domínios tradicionais da política externa (PESC e política comum de segurança e defesa) e sujeito às decisões do Colégio de Comissários no domínio das relações externas comuns; considera que o SEAE deve ser constituído da seguinte forma:

- a) Todo o pessoal do SEAE deve ter o mesmo estatuto permanente ou temporário e os mesmos direitos e obrigações, independentemente da sua origem; por exemplo, não deverá haver diferença entre os funcionários temporários e permanentes no que respeita aos seus deveres e à sua posição no organigrama; atendendo às suas diferentes origens, o estatuto do pessoal temporário deverá estar submetido ao Estatuto dos Funcionários da UE, com a condição de que as autoridades de origem os destaquem para trabalhar no SEAE no interesse do serviço;
- b) Os poderes da autoridade investida do poder de nomeação para o SEAE deverão ser atribuídos ao VP/AR, assegurando que as instruções do serviço serão emitidas de acordo com as responsabilidades decorrentes do Tratado e que o VP/AR decidirá sobre a nomeação de pessoal, promoções e termo do serviço;
- c) No contexto das instruções que decorrem das responsabilidades definidas nos Tratados, o pessoal do SEAE deverá possuir uma certa independência objectiva, de maneira a que o Serviço possa executar as suas funções da maneira mais adequada; essa independência poderá ser assegurada por nomeações por prazo fixo, como cinco anos, com a possibilidade de prorrogação, prazo que só poderia ser reduzido se o membro do pessoal violasse as obrigações oficiais;
- d) Por analogia com os precedentes ⁽¹⁾, a responsabilidade pela execução dos deveres da autoridade investida do poder de nomeação no que respeita à gestão dos lugares do pessoal do SEAE e à implementação das decisões do VP/AR relativas a nomeações, promoções e prorrogação ou termo do serviço, deverão ser atribuídas à Direcção-Geral da Comissão adequada;

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, o artigo 6.º da Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom, da Comissão, de 28 de Abril de 1999, que instituiu o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 20).

Quinta-feira, 22 de Outubro de 2009

- e) O destacamento para o SEAE de pessoal proveniente dos serviços diplomáticos nacionais deverá ser considerado parte integrante da carreira nos serviços em causa;
- f) A decisão sobre a criação do SEAE deverá estabelecer a estrutura organizativa do serviço, e deverá prever que o respectivo plano seja aprovado como parte do orçamento da Comissão (despesas administrativas), no âmbito do processo orçamental anual, o que tornará possível construir o serviço de maneira estruturada, a par das necessidades apuradas;
- g) A criação do SEAE torna necessária uma adaptação do Acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira ⁽¹⁾, tal como prevê o respectivo ponto 4 e parte II, ponto G; o princípio da repartição das despesas operacionais e administrativas (artigo 41.º, n.º 2 do Regulamento Financeiro ⁽²⁾) deve ser escrupulosamente respeitado;
- h) Na sua ausência, o/a VP/AR deverá decidir sobre a sua substituição caso a caso e à luz dos deveres a cumprir em cada ocasião;

8. Lembra a necessidade de alcançar um acordo com o Parlamento sobre as propostas da futura Comissão que alteram o Regulamento Financeiro e o Estatuto dos Funcionários; reafirma a sua determinação de exercer plenamente os seus poderes orçamentais em relação a estas inovações institucionais; assinala que todos os aspectos do financiamento do SEAE devem permanecer sob a supervisão da autoridade orçamental nos termos dos Tratados;

9. Considera que:

- a) O SEAE deverá ser dirigido por um Director-Geral que responda perante o VP/AR, sendo esse Director-Geral capaz de representar o VP/AR em determinados casos;
- b) O SEAE deverá ser composto por um certo número de direcções, cada uma das quais será competente num domínio geoestratégico importante para as relações externas da União, bem como outras direcções para questões de segurança e de política de defesa, gestão civil de crises, assuntos multilaterais e horizontais incluindo direitos humanos, e questões administrativas;
- c) O SEAE deverá estruturar a cooperação das unidades relativas a países em Bruxelas com as delegações (embaixadas) da União em países terceiros, no contexto de cada direcção;
- d) Não deverá haver duplicação dos serviços externos no Conselho ou no Conselho Europeu;

10. Nota que, apesar de as delegações da UE em países terceiros complementarem as representações diplomáticas dos Estados-Membros já existentes, surgirão oportunidades de ganhos de eficiência a longo prazo, visto que a futura delegação da UE poderá, em muitos casos, assumir os serviços consulares e ocupar-se das questões relacionadas com os vistos Schengen;

11. Considera que a decisão que estabelece a organização e o funcionamento do SEAE deverá também mencionar o dever de as embaixadas da União em países terceiros prestarem, sempre que necessário e de acordo com os recursos ao seu dispor, apoio logístico e administrativo aos membros de todas as instituições da União;

⁽¹⁾ Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira, celebrado entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, em 17 de Maio de 2006 (JO C 139 de 14.06.06, p. 1).

⁽²⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

Quinta-feira, 22 de Outubro de 2009

12. Solicita ao futuro VP/AR que se comprometa a informar as Comissões dos Assuntos Externos e do Desenvolvimento do Parlamento sobre as suas nomeações para os altos cargos do SEAE e a concordar com a realização, por estas comissões, de audições dos candidatos nomeados, caso aquelas o decidam, sem prejuízo de as delegações da UE virem a ser uma parte integrante do SEAE, deverem receber instruções e serem supervisionadas pelo VP/AR, bem como pertencerem administrativamente à Comissão; solicita, igualmente, ao futuro VP/AR que se comprometa a renegociar o actual acordo-quadro ⁽¹⁾ com o Parlamento, em particular relativamente ao acesso a informação privilegiada e outros assuntos relevantes para uma cooperação interinstitucional harmoniosa;

13. Propõe que se determine em que medida o pessoal das embaixadas da União destacado de serviços consulares nacionais poderá, para além das suas tarefas políticas e económicas, assumir gradualmente responsabilidade, sempre que necessário, por tarefas consulares relacionadas com nacionais de países não membros e por tarefas relacionadas com a protecção diplomática e consular dos cidadãos da União em países terceiros, conforme previsto já no artigo 20.º do Tratado CE; propõe ainda que sejam consideradas as possibilidades de cooperação entre funcionários do Parlamento e o SEAE;

14. Considera necessário tomar novas medidas para dar aos funcionários da União formação no domínio das relações externas; sugere a criação de um colégio diplomático europeu que, em cooperação estreita com os organismos adequados dos Estados-Membros, forneça aos funcionários da União e dos Estados-Membros destinados a trabalhar em funções de relações externas uma formação baseada em programas de estudo uniformemente harmonizados, incluindo uma formação adequada nos procedimentos consulares e das delegações, em diplomacia e relações internacionais, juntamente com conhecimentos sobre a história e o funcionamento da UE;

15. Solicita ao VP/AR que elabore uma proposta de decisão sobre a organização e o modo de funcionamento do SEAE, tendo em conta as directrizes definidas na presente resolução; reserva-se o direito de aprovar sobre essa proposta uma posição detalhada nos termos do n.º 3 do artigo 27.º do Tratado UE na versão resultante do Tratado de Lisboa, e de examinar os aspectos financeiros no decurso do processo orçamental; recomenda todavia que se chegue a acordo político com o Parlamento relativamente a todas as questões já numa fase inicial, a fim de evitar perder um tempo precioso em controvérsias políticas acerca da forma a assumir pelo SEAE após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa;

16. Apela à Comissão para que dê o seu consentimento à proposta do VP/AR apenas caso esta respeite amplamente as directrizes definidas na presente resolução, ou se tenha chegado a uma solução de compromisso diferente, por consenso obtido através de contactos interinstitucionais envolvendo o Parlamento;

17. Manifesta a sua determinação em solicitar ao Vice-Presidente indigitado da próxima Comissão que tome posição sobre as questões colocadas na presente resolução, quando se reunir com a comissão competente pela audição no decurso do processo de nomeação da próxima Comissão;

18. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

⁽¹⁾ Acordo-quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão (JO C 121 de 24.4.2001, p.122).