

EKSZ Felülvizsgálat

EKSZ Felülvizsgálat



EKSZ Felülvizsgálat

Előszó

„Megbízásának ellátása során a főképviselet európai külügyi szolgálat segíti”

Az EUSZ 27.
cikkének (3)
bekezdése

Azon politikai döntés nyomán, amely lehetővé tette számunkra az EKSZ felállítását, felkértek arra, hogy vizsgáljam felül a szolgálat működését, és 2013 nyarán nyújtsak be jelentést erről.

Akkoriban úgy tűnt, hosszú út áll még előttünk. Még a legelején tartottunk a szükséges tennivalók végrehajtásának, és tapogatózva kerestük a megvalósítás útját.

Az Alkotmányról és a Lisszaboni Szerződésről folytatott tárgyalások elhúzódása ellenére semmi sem történt az EKSZ megvalósítása érdekében – részben a folyamatot övező jogi és politikai bizonytalanság miatt.

Hosszasan mesélhetnék e kezdeti napokról – ahogyan a szolgálat kiépítésének hajnalán végbement rendkívüli eseményekről is, melyeknek eredményeképpen a Lisszaboni Szerződésbe foglalt néhány szót sikerült egy 3400 tagú személyi állományt és 139 küldöttséget számláló globális külpolitikai szolgálattá alakítanunk. Azt mondhatnám, akkor próbáltunk a levegőbe emelkedni egy repülőgéppel, amikor a szárnyai még el sem készültek. Az intézményi kihívások – időnként küzdelmek – gyakran állták utunkat. A szolgálat működésének mikéntjével és a meglévő intézményekre gyakorolt hatásával kapcsolatos eltérő elképzelések miatt sokszor nehezen jutottunk döntésre, és elszalasztottunk néhány lehetőséget is.

Az újonnan létrejött szolgálathoz csatlakozó munkatársaknak jelentős kihívásokkal kellett szembenézniük. A helyszínen működő küldöttségek egyik napról a másikra átalakuláson mentek keresztül: új szerepkört kaptak – anélkül, hogy ahhoz kiegészítő forrásokat, illetve határozott utasításokat vagy tanácsokat biztosítottak volna számukra. A brüsszeli székhelyű személyi állomány számára egy bizonytalanságokkal terhes időszak következett, amikor még senki sem volt igazán tisztában azzal, hogy milyen szerepet tölt be az új szervezetben belül és hogyan kell viszonyulnia annak új kultúrájához. A tagállami diplomaták számára kihívást jelentett, hogy új kötelezettségeknek és elvárásoknak kellett eleget tenniük.

Egyszóval nehéz időszak volt.

Ám a kezdeti nehézségek ellenére az elvárások igen magasak voltak, és a világ nem várta meg, hogy a szolgálat nyugodtan kialakuljon: számos probléma merült fel a szomszédságunkban és tőlünk távolabb is, amelyek haladéktalan európai választ sürgettek. Minderre ráadásul egy olyan gazdasági környezetben került sor, amely még inkább megnehezítette a szolgálat javára történő beruházásokat.

E felülvizsgálat bemutat néhány olyan tanulságot, amelyet a tapasztalataink alapján alkalmunk volt levonni. Komoly erőfeszítéseket tettünk annak érdekében, hogy csekély anyagi forrásainkat a lehető leghatékonyabban használjuk fel – illetve megfeleljünk azok elvárásainak, akik szerint az EU-nak támogatnia kell különféle országok – köztük Líbia, Szomália, Irak, Afganisztán, Mali és Mianmar (Burma) – törekvéseit a demokrácia és a jólét irányába.

Az a meggyőződés vezérel bennünket, hogy Európa különleges szerepet tölt be a mai világban. A közelmúlt európai történelme emlékeztet bennünket a konfliktusok és a zsarnokság borzalmaira –rávilágítva arra, hogy milyen virágzó és nyitott társadalmakat építhetünk akkor, ha e borzalmakon sikerül felülkerekednünk. Amikor az

igazságért és a demokráciáért küzdő népekkel találkozom, az egyik leggyakrabban hangoztatott kívánságuk a következő: „Ugyanolyan szabadon szeretnék élni, mint Önök: kérjük, segítsenek ennek elérésében.” Nem szabad lebecsülünk a világ népeinek belénk vetett bizalmát. Ez létfontosságú eszközt jelent számunkra. Ám korántsem ez az egyedüli ok, amiért fel kell lépünk a harmadik országokban. A szomorú valóság, ami fölött nem hunyhatunk szemet, hogy a határainktól több ezer kilométerre dühöngő konfliktusok sértik az érdekeinket, miközben a béke, a jólét és a demokrácia világszintű diadala Európa javát szolgálja.

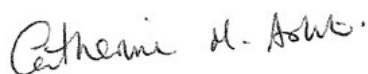
Az eddigi eredményeink büszkeséggel töltenek el. A tagállamok által a Tanácson, az Európai Bizottságon és az Európai Parlamenten belül nyújtott támogatásnak köszönhetően az EKSZ korszerű és működőképes külpolitikai szolgálattá fejlődött, és megfelelő eszközökkel rendelkezik ahhoz, hogy a világ többi részével fenntartott kapcsolataink során előmozdítsa az európai érdekeket és értékeket. Jólehet sok még a teendőnk, globális megközelítésünk kezdi meghozni gyümölcsét – gondoljunk csak a Balkánra, a Közel-Keletre és Észak-Afrikára, az afrikai válsághelyzetek kezelésére, a Mianmarban és a világ számos más pontján elkezdődött átmenet támogatására.

Európa világban betöltött szerepe a XXI. század egyik legnagyobb kihívása. Az EKSZ csupán egyetlen összetevője az e globális kihívásra adott európai válasznak. A tagállamokra háruló jelentős munka során együttműködésre törekszünk, de a feladatokat nem végezzük el helyettük. Az EKSZ hozzáadott értéket igyekszik nyújtani azáltal, hogy több egy egyszerű külügyminisztériumnál – magán hordozza a fejlesztési és a védelmi minisztérium egyes sajátosságait is. Az EKSZ katalizátor-szerepet tölthet be a tagállamok külpolitikáinak összehangolását és az EU világban elfoglalt pozíciójának megerősítését illetően.

E felülvizsgálat világosan rámutat, hogy mi az, ami működik, és mi az, ami nem. Azonosítja a rövid és közép távon megoldandó problémákat, valamint ajánlásokat fogalmaz meg a Tanács, a Bizottság és a Parlament számára. Bár a felvetett kérdések listája korántsem teljes, és bizonyára az ötletek is tovább tökéletesíthetők, azt gondolom, valamennyi itt szereplő javaslat fontos és szükséges.

Az elképzelések és vélemények sok-sok ember hozzájárulásának köszönhetők – ideértve a világszerte működő küldöttségeket, a brüsszeli székhelyű személyzetet, a Bizottságot, a Tanácsot, a tagállamokat, az Európai Parlamentet, az agytrösztöket, a civil szervezeteket és az egyéneket. Köszönetemet fejezem ki mindannyiuk számára. A jelentés nem foglalja magában az összes hozzájárulást, de végeredményben összefoglalja azokat a kérdéseket, amelyekre véleményem szerint a jövőben különös figyelmet kell fordítanunk. Az EKSZ és a KBVP-missziók magasán képzett személyzete kulcsfontosságú volt az elmúlt hónapok során közösen elért eredményeink szempontjából. Mindannyiuknak hálás vagyok az ebben a nehéz időszakban tanúsított támogatásukért és szakmai hozzáértésükért, különös tekintettel azokra, akik az otthonuktól távol, nagy kihívást jelentő, veszélyes környezetben végzik munkájukat.

A következő hónapokban kellő időt szentelünk majd azon változtatások áttekintésére, amelyeket véleményem szerint végre kell hajtunk. Amennyiben e felülvizsgálatot a szolgálat alapjainak lehető legnagyobb fokú megszilárdítására használjuk fel, azzal elősegítjük, hogy a főképvisező/alelnök és a szolgálat a jövőben még hatékonyabbá váljon.



Catherine Ashton

2013.
július

Az EKSZ

Fontos, hogy e felülvizsgálat során ne tévesszük szem elől az EKSZ létrehozásának célját, illetve azt, hogy melyek az európai külpolitika azon sajátosságai, amelyek megkülönböztetik a tagállamok saját külpolitikáitól. Olyan újszerű és egyedülálló eszkösről van szó, amely az EU rendelkezésére álló valamennyi politikát és ösztönzött egyesíti, és amely közösen alkalmazható annak érdekében, hogy befolyást gyakoroljunk a világra és eredményeket érjünk el Európa értékeinek és érdekeinek előmozdítása céljából. Az EKSZ nem tekinthető olyan európai külügyminisztériumnak, amely a tagállami minisztériumok helyébe lép. Nem is a Főtitkárság vagy a Tanács külpolitikai osztálya, vagy a Bizottság korábbi Külkapcsolati Főigazgatóságának újjáalakított – fejlesztési és KKBP-hatáskörrel felruházott – változata. Az átfogó megközelítés központi koncepciója alapján az EKSZ fő erősségei a következők:

- az EU-t 163 harmadik országban és nemzetközi szervezetben képviselő 139 uniós küldöttségből álló hálózata révén globálisan lefedi valamennyi földrajzi és tematikus jellegű kérdést. Több mint 70 olyan országban, ahol az EU küldöttséggel rendelkezik, kevesebb mint 10 tagállamnak van képvisellete, míg 50 országban még 5 tagállamnál is kevesebb tart fenn képviseletet. Az EU összességében véve a világ legnagyobb gazdasága, amely több mint félmilliárd lakost számlál. A mai világban a méret és a súly igen fontos tényező: az EU együttesen olyan dolgok véghezvitelére képes, amelyre önmagában egyetlen tagállamnak sem lenne lehetősége;
- képes a határozott fellépésre a kulcsfontosságú politikai prioritások támogatása érdekében, különösen a déli és a keleti szomszédságunkban, ahol az EU kellő befolyással és ösztönző erővel rendelkezik ahhoz, hogy elősegítse és valóra váltsa a változást;
- egyre szorosabb partnerség a tagállamok diplomáciai szolgálataival Brüsszelben és a harmadik országokban egyaránt, ami létfontosságú a hatékony munkamegosztáshoz és forrásfelhasználáshoz.

Az EKSZ az uniós küldöttségek, válságkezelési struktúrák és KBVP-missziók világszintű hálózatán keresztül biztosítja az uniós külpolitika hatékony és kellő időben történő érvényesülését. Az EKSZ-nek ugyanakkor biztosítania kell az uniós külső politikák magas szintű és hatékony összehangolását, ideértve a kereskedelmet, a fejlesztést, valamint az energiabiztonsághoz, éghajlatváltozáshoz és migrációhoz hasonló más globális kérdéseket. A szolgálat működésének lelkét jelentő uniós küldöttségek a tagállamok nagykövetségeivel együttműködve végzik tevékenységüket a harmadik országokban és a többoldalú fórumokon belül, a bizalom, az együttműködés és a minden területre kiterjedő feladatmegosztás szellemében.

A szolgálat felállításával kikristályosodtak az uniós külpolitika kulcselemei is. A főképviselő/alelnök a megbízatása kezdetén három prioritást jelölt meg, melyek a következők: a) a szolgálat felállítása; b) a szomszédság; és c) a stratégiai partnerek. A szolgálat működésének első két évében szerzett tapasztalatok alapján az uniós külpolitika három fő eleme került a középpontba: (I) a szomszédság, ahol az összes szakpolitika és eszköz az EU rendelkezésére áll ahhoz, hogy tartós változást idézhessen elő; (II) az átfogó megközelítés – amely az EU-t egyedülállóan képessé teszi arra, hogy az összes külpolitikai vonatkozású ügyben fellépjen, valamint (III) azok a nemzetközi kérdések, amelyek esetében az EU a mai globalizált világunkban kizárólag a kollektív súlyánál fogva tölthet be vezető szerepet.

Az EKSZ támogatást nyújt a főképviselő számára a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtásához és az uniós külkapcsolatok összehangoltságának biztosításához, valamint a Külügyek Tanácsa elnökségével és a Bizottság alelnökségével járó feladatainak ellátásához. Az EKSZ támogatja továbbá az Európai Tanács elnökét, az Európai Bizottság elnökét és a többi biztost a külkapcsolati vonatkozású munkájuk során (ideértve a szakpolitikai dokumentumok, tájékoztató anyagok kidolgozását, valamint a csúcstalálkozók és más magas szintű találkozók és látogatások előkészítését). Az EKSZ szorosan együttműködik az Európai Parlamenttel, a politikai elszámoltathatóságról szóló nyilatkozat alapján, illetve azon támogatás formájában, amelyet az uniós küldöttségek biztosítanak a parlamenti képviselők számára az útjaik során.

I. Az EKSZ FELÉPÍTÉSE

A felülvizsgálat e része a szolgálat felépítésére összpontosul. A 2011. január 1-jei szervezeti felépítést a kezdeti szakaszra vonatkozóan dolgozták ki, és az tükrözte egyrészt azt a tényt, hogy a szolgálatot a már meglévő eszközök alapján hozták létre, másrészt pedig a szolgálat új feladatait is, amelyeket immár – a Bizottság, a Tanács Főtitkársága és a Tanács hat hónaponként változó soros elnöksége által korábban végzett feladatok összevonásával és áthárításával – el kell látnia a KKBP-t, a KBVP-t és a külkapcsolatokat érintő kérdések terén. Most, hogy a szolgálat létrejött és megkezdte működését, az eddigi tapasztalatok alapján változtatásokra javaslatokat tehetünk. Bizonyos esetekben – például az álláshelyeknek a központból a világszerte található küldöttségek hálózatának megerősítése céljából történő azonosítása és áthelyezése terén – ez a munka már el is kezdődött.

Az EKSZ felépítése

Az EKSZ központjának jelenlegi, az EKSZ-ről szóló határozat 4. cikkéből fakadó felépítését 2011 elején hagyták jóvá. A szolgálat felsővezetése a Vezetőtestület négy tagjából (ügyvezető főtitkár, operatív igazgató és két főtitkárhelyettes), nyolc – egyedi földrajzi és tematikai felelősségi körrel rendelkező – ügyvezető igazgatóból, az EU Katonai Törzsének főigazgatójából, valamint a többi KBVP-osztály igazgatóiból áll, akik a főképviseelő közvetlen irányítása alá tartoznak.

A Vezetőtestület

Az EKSZ-t a Bizottság és a Tanács Főtitkársága személyzetének az EKSZ-hez történő egyidejű áthelyezésével hozták létre (az EKSZ-ről szóló határozat I. melléklete); továbbá néhány új álláshelyet létesítettek annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a tagállamokból származó nemzeti diplomaták felvételét. Komoly kihívást jelentett a különböző hagyományok és szervezeti kultúrák kombinálása, a szolgálat összetett feladataival és a felállításáról szóló, folyamatban lévő intézményközi tárgyalásokkal kapcsolatos nehézségekkel párhuzamosan. Ezért az induló EKSZ erős és tapasztalt felsővezetői csapatot foglalt magában, ideértve a két álláshelyből – ügyvezető főtitkárból és operatív igazgatóból – álló csúcsvezetést, melyet két főtitkárhelyettes támogatott. Mindkettőjük meghatározott felelősségi körrel rendelkezett, de együttesen biztosították az összes kulcsfontosságú politikai, gazdasági és intézményközi kérdés globális lefedettségét.

Az EKSZ működésének következő szakaszában kevésbé lesz elkerülhetetlenül szükséges mindkét álláshely fenntartása. Az álláshelyek jelenlegi betöltői egyetértenek abban, hogy a jövőben kívánatos lenne a feladatkörök összevonása egyetlen főtitkári álláshely létrehozásával (akit szükség szerint a források kezeléséért és a szervezeti kérdésekért felelős ügyvezető igazgatóság támogat). A főtitkár számára továbbra is biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy közvetlenül két helyettest nevezzen ki a szervezet szükségleteit tükröző globális lefedettség biztosítása céljából.

Ügyvezető igazgatóságok

Az induló szakasz felépítése – földrajzi és tematikus ügyvezető igazgatóságok – logikus választásnak bizonyult. Mindazonáltal néhány esetben lehetőség nyílt az álláshelyek összevonására – amennyiben azok megüresednek –, például akkor, ha különféle földrajzi régiókra ugyanazokat a politikai eszközöket alkalmazzák.

Az egyidejű áthelyezéssel érkezett személyzet megközelítőleg 70%-a megtartotta korábbi besorolási fokozatát, ami hatást gyakorolt az új szervezet kialakítására irányuló kapacitásra. A tagállamok komoly elvárást tanúsítottak a különösen a felsővezetői beosztású további személyzet kinevezésére irányuló új szerepükkel kapcsolatban.

A szervezeti felépítés jól tükrözi e realitásokat. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy a jövőben e felépítés változásra szorul. Az EKSZ már javasolta, hogy a 2014. évi költségvetésben a felsővezetői álláshelyek [AD15/16] számát csökkentsék 11-gyel. Az álláshelyek számának további csökkentése ugyancsak lehetséges. Ugyanakkor egyes álláshelyek újraelosztása szükséges a horizontális feladatok – például a

politikai tervezés – megerősítése, valamint rövid távú szerződéses álláshelyek létesítése érdekében is, hogy ezáltal a szolgálat szabályossá tehesse az Európai Unió különleges képviselőinek (EUKK-k) rendezetlen státuszát. Ezért a következő mandátum ideje alatt csökkenteni kell az ügyvezető igazgatóságok számát és növelni kell az igazgatói szintű beosztásokkal járó álláshelyeket. Ennek végrehajtása a Vezetőtestület fent említett reformjával egyidejűleg esedékes.

Az Európai Unió különleges képviselői (EUKK-k)

Az EUKK-k jelenlegi státusza Lisszabon utáni anomália. Ezeket a pozíciókat eredetileg a Tanács hozta létre egyes konkrét válságokkal vagy helyzetekkel összefüggésben, akkor, amikor az EKSZ még nem létezett és kizárólag a Bizottság rendelkezett

küldöttségekkel a világ különböző pontjain. A Lisszaboni Szerződéssel a 139 uniós küldöttség hálózata a főképviselő/alelnök irányítása alá került (221. cikk), és az Unió egészét képviseli. Az EKSZ felállításának idején az EUKK-kat nem sok kapcsolat fűzte a küldöttségekhez vagy a központi szolgálatokhoz, mivel külön épületekben helyezték el őket és elsősorban a tagállamokkal álltak kapcsolatban a PBB közvetítésével. Bár e tekintetben már lényeges változtatásokat eszközöltünk, sok még a teendőnk az EUSZ 33. cikkének végrehajtása terén, amely előírja, hogy az EUKK-k az EKSZ elválaszthatatlan részét képezik. Jelenleg 12 EUKK látja el feladatait, közülük 8 Brüsszelben, 4 pedig a tevékenységi helye szerinti országban vagy régióban. 2012-ben az EUKK-k és 200 politikai tanácsadóból és adminisztratív támogató személyzetből álló összesített személyi állományuk teljes költségvetése 28 millió EUR-t tett ki. A jelenlegi EUKK-kat teljes mértékben integrálni kell az EKSZ-be, miközben a tagállamokkal való szoros kapcsolatuk – a PBB révén – megmarad. Ennek azonban előfeltétele, hogy személyzetüket és a kapcsolódó költségvetést az EKSZ-hez helyezték át. Ez megtakarítást eredményezne a bérszinteket illetően (egyelőre valamennyi EUKK AD16 besorolási fokozatú, annak ellenére, hogy az EKSZ javasolta AD14 besorolási fokozatra történő csökkentésüket).

Mindenesetre az EKSZ számára fontos lenne, hogy kellő rugalmasságot élvezzen a rövid távú megbízatással rendelkező vezető beosztású munkatársak (különleges képviselők, koordinátorok vagy EU-megbízottak) felvétele terén, akik szükség esetén különleges missziókat hajtanak végre.

Válságkezelési struktúrák

Az EU polgári és katonai misszióit nagy elismerés övezi. Jóllehet e missziók különböző megbízatások alapján lépnek fel, még jobban össze kell hangolni a tevékenységüket. Jelenleg 16 misszió és művelet folyik, több mint 7 000 fős katonai vagy polgári személyzet mozgósításával. E műveletek közül 12 polgári, 4 pedig katonai jellegű. Annak érdekében, hogy a válságmegelőzésre és -kezelésre vonatkozó átfogó megközelítést a jövőben tovább fejleszthessük, biztosítanunk kell, hogy e struktúrák jobban illeszkedjenek az EKSZ műveletei közé. Ez hatékonyabb helyszíni koordinációt jelent a különböző missziók, küldöttségek, EUKK-k és partnerek között.

Az összehangoltabb megközelítés támogatása céljából válságkezelésért felelős ügyvezető igazgatót neveztek ki, és ezzel párhuzamosan új non-stop helyzetelemző központot hoztak létre, amely egyesíti a korábban az „ügyeletes” által végzett munkát és a nyílt forráskódú felügyeletet biztosító egykori SitCen funkcióját; e két szolgálat egyaránt napi 24 órában működött, a tevékenységük összevonása tehát hatékonyabb forrásfelhasználást eredményez.

A Bizottság által a közelmúltban létrehozott, a polgári védelmet és a humanitárius támogatást összefogó non-stop Veszélyhelyzet-reagálási Központ jól tükrözi ezt a törekvést. Mindazonáltal akkor használnánk fel még hatékonyabban az uniós forrásokat, ha valamennyi non-stop működő válságkezelési kapacitást egyetlen uniós szintű eszközzé alakítanánk. Ennek céljából javasoltam, hogy az EKSZ helyzetelemző központját helyezték a Bizottság Veszélyhelyzet-reagálási Központjával közös helyszínre, és ezáltal egy egységes Európai Veszélyhelyzet-reagálási Központ jöjjön létre, ami költségmegtakarítást eredményezne és kiküszöbölne a párhuzamos munkavégzést.

Az ügyvezető főtitkár által elnökölt válságkezelési testület és a rendszeresen összeülő válságfórum összehangolja az uniós intézmények válsághelyzetekre – például a Maliban, a Közép-afrikai Köztársaságban, Szíriában, Jemenben és Líbiában kialakult válságra – adott reakcióit. Ez magában foglalja a földrajzi szolgálatok találkozóit a Bizottság és az EKSZ konfliktusmegelőzésért, válságreakálásért, béketeremtésért, pénzügyi támogatásért – ideértve a humanitárius segítségnyújtást, illetve adott esetben a biztonságpolitikát és a KBVP-t is – felelős osztályaival.

A Szerződés 18. és 27. cikke értelmében az EKSZ támogatja a főképviselőt az EU közös kül- és biztonságpolitikájának irányítására vonatkozó megbízatása teljesítésében, ideértve a közös biztonság- és védelempolitikát is, azáltal, hogy javaslatokat terjeszt elő a szakpolitikák kidolgozására, illetve támogatást

nyújt azok végrehajtásához a Tanács határozatainak megfelelően. Az Európai Tanács decemberre tervezett vitája újabb alkalmat kínál arra, hogy áttekintsük, miként fokozható az uniós biztonság- és védelempolitika hatékonysága. E vita során mérlegelnünk kell, hogy az EKSZ megfelelő belső irányítási struktúrákkal rendelkezik-e, illetve meg kell vizsgálnunk a KBVP területére vonatkozó döntéshozatal gyorsaságát és hatékonyságát is.

A KBVP jelenlegi rendszere számos kérdést vet fel, egyrészt az EKSZ illetékes osztályainak elhelyezkedésével és az alá- és fölérendeltségi viszonyokkal kapcsolatosan a főképvisező/alelnökkel és az EKSZ többi egységével való kapcsolattartást illetően, másrészt a döntéshozatal gyorsaságát és hatékonyságát illetően, különös tekintettel a válsághelyzetekre. Minden olyan változtatás, amely az alapvető jelentési útvonalakat és a főképvisező irányítási hatáskörét érinti, az EKSZ-ről szóló határozat módosítását vonja magával, de most

fontolóra kell vennünk. Rövid távon azonban a belső koordinációt megerősíthetjük oly módon, hogy egyértelműbb megbízatást adunk a főtitkárnak. Az Európai Unió Katonai Törzsén belül tevékenykedő katonai állomány különleges profiljának és közigazgatási jogállásának sérelme nélkül meg kell vizsgálnunk, hogyan tehetnénk szakmai tudásukat könnyebben és közvetlenebbül elérhetővé az EKSZ többi igazgatósága számára (például rövid távú munkaerő-kölcsönzéssel mindkét irányban), valamint az uniós küldöttségek számára a kirendelt biztonsági/katonai szakértők kísérleti programjának kiterjesztése útján. Hasonlóképpen lehetőségünk van az INTCEN-nél dolgozó földrajzi szakértők és az érintett küldöttségek és szakpolitikai igazgatóságok közötti szinergia javítására, a tagállami hírszerző szolgálatokkal kialakított különleges kapcsolatok megőrzése mellett. Végül fontolóra kell vennünk a biztonságpolitikai kérdésekre és a KBVP-missziók tervezésére vonatkozó hatáskörök egyszerűsítését és pontosítását.

A KBVP területével kapcsolatos döntéshozatal gyorsasága és hatékonysága tekintetében változtatásokat lehetne végrehajtani a meglévő jogi kereten belül annak érdekében, hogy csökkenjen a tanácsi munkacsoportokkal való konzultáció közbenső lépéseinek száma a missziók vagy közös fellépések végrehajtásának előkészítése során. A PBB a közelmúltban jóváhagyta az EKSZ több, a válságkezelési eljárások felülvizsgálatára irányuló javaslatát, és a jövőt illetően radikálisabb lépéseket is fontolóra lehet venni. Ezek közé tartozhat a KBVP-műveletekre vonatkozó igazgatás és eljárások átdolgozása (a tervezési feladatok ésszerűsítése a polgári és katonai missziók tekintetében, valamint a tanácsi munkacsoportokkal való konzultáció közbenső lépéseinek csökkentése). Ez az elemzés kiterjedhet továbbá az operatív kérdésekre vonatkozó döntéshozatal szintjére a tanácsi munkacsoportok, illetve az EKSZ/FPI között és maguknak a misszióknak a mindennapos igazgatási autonómiájára.

Ehhez hasonlóan az elmúlt évek során elért jelentős előrelépés dacára számos további lépést vehetnénk fontolóra a közbeszerzés felgyorsítása és a pénzügyi eljárások javítása érdekében. Idesorolható különösen a költségvetési rendelet módosítása annak érdekében, hogy az magában foglalja a KKBP-fellépések előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos sürgős intézkedéseket, a humanitárius segítségnyújtás tekintetében már rendelkezésre álló gyorsított eljárások keretében. Komoly érvek szólnak egy közös szolgáltatási központ létrehozása mellett is, amely logisztikai, beszerzési és igazgatási támogatást nyújtana valamennyi KBVP-misszió és EUKK-száma, valamint szilárdabb alapokra helyezné a KBVP-missziók és az EUKK-kszemélyzetének foglalkoztatási feltételeit.

Munkacsoportok

Lisszabon óta a KKBP és a külkapcsolatok terén a főképvisező/alelnök nevezi ki a Politikai és Biztonsági Bizottság elnökét, valamint 16 állandó földrajzi és tematikus munkacsoport állandó elnökeit. Ez a rendszer általában jól működik, és szoros kapcsolatot biztosít a munkacsoportok elnökei és az EKSZ szakpolitikai egységei között. Mindazonáltal számos tanácsi munkacsoport – és különösen a külkapcsolati tanácsosok munkacsoportja, a fejlesztési munkacsoport, az AKCS-munkacsoport, az Európai Szabadkereskedelmi Térség (EFTA) csoport, a terrorizmus-munkacsoport (COTER), a nemzetközi közjogi munkacsoport (COJUR) és az Athena-bizottság – továbbra is a soros elnökség elve szerint működik. Tekintettel arra, hogy az említett csoportok munkája szorosan kapcsolódik azokhoz a szakpolitikai területekhez, amelyeket már az EKSZ által elnökölt csoportok fednek le, valamint a politikai koherencia érdekében is ésszerű lenne fontolóra venni a vonatkozó tanácsi határozat módosítását, hogy a szóban forgó csoportoknak is állandó elnöke legyen (ehhez a Tanács Főtitkárságától támogató személyzetet kellene átcsoportosítani az EKSZ-hez). Ezenfelül különleges kapcsolatot kellene létesíteni az EKSZ és a bővítési munkacsoport (COELA) között.

II. Az EKSZ MŰKÖDÉSE

A felülvizsgálat e része a szolgálat rendszereire összpontosul, amely magában foglalja az EKSZ belső működését és a többi brüsszeli intézménnyel való intézményközi kapcsolatait.

Politikai koherencia és stratégiai gondolkodás.

A Lisszaboni Szerződés egyik központi célja, hogy a külkapcsolatok területén megerősítse az EU képességeit egy hosszú távú uniós stratégiai keret kialakítására. E célkitűzést támogatva az EKSZ különféle szakpolitikai dokumentumokat készít, melyek a következők:

- tanácsi következtetéstervezetek konkrét és tematikus kérdésekben,
- szakpolitikai dokumentumok kulcsfontosságú politikai kérdésekről (pl. emberi jogi stratégia, közlemények és országjelentések az európai szomszédságpolitika keretében, a Száhlí övre vonatkozó stratégia, karibi stratégia),
- nemzetközi megállapodásokra vagy harmadik országokkal folytatott szerződéses kapcsolatokra irányuló tárgyalási meghatalmazások. Állásfoglalások és előkészítő munka csúcstalálkozók és politikai párbeszéd keretében tartott más magas szintű találkozók előtt,
- szakpolitikai javaslatok és finanszírozási határozatok az európai biztonság- és védelempolitikával összefüggő közös fellépésekre és missziókra vonatkozóan,
- országos és regionális stratégiai dokumentumok a külső támogatások programozása céljából (az illetékes bizottsági szolgálatokkal együttműködve),
- a kulcsfontosságú uniós szakpolitikák – például az energiabiztonság, a környezetvédelem, a migráció, a terrorizmus elleni küzdelem és a közlekedés – külső dimenziójával kapcsolatos elemzések és ajánlások.

Korántsem vagyunk híján az átfogó és hatékony uniós külpolitika megvalósításához szükséges építőelemeknek. Ezen eszközök segítségével számos esetben sikerült magas szintű konszenzust elérnünk a tagállamok és az uniós intézmények között, és ennek alapján határozott és megfelelően összehangolt választ tudtunk adni a külpolitikai kihívásokra.

Nem mindig könnyű ezt elérnünk, hiszen ehhez megfelelő összeköttetést kell teremtenünk a vonatkozó földrajzi vagy tematikai kérdések, illetve a különböző intézményekben, sőt a tanácsi szerveken belül különböző tárgyalási szinteken (Európai Tanács, a Miniszterek Tanácsának formációi, PBB, tematikus munkacsoportok) folyó munka között. Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés meghagyta az KKBP kormányközi jellegét, ezért a tevékenységével kapcsolatos kérdésekben továbbra is egyhangú szavazással döntenek: együttes politikai szándék és a tagállamok közötti megegyezés hiányában ez gátolja a döntéshozást. Az EKSZ hosszabb távú kilátásai arra utalnak, hogy a szolgálat fontos szerepet tölt majd be a szakpolitikák kialakításában, a közvetítésben és a végrehajtásban. Az EKSZ uniós intézményi kereten belül elfoglalt pozíciója egyedülállóan kedvező az uniós külső tevékenység stratégiai irányításának előmozdításához, különösen a tagállamok tevékeny részvételének, a Bizottsággal való szoros együttműködésnek és az Európai Parlament folyamatos támogatásának köszönhetően. Mindezt szem előtt tartva meg kell erősíteni az EKSZ szakpolitikai tervezési képességét.

Ezen túlmenően az EKSZ-nek egyértelműen lehetősége van arra, hogy az uniós intézményi kereten belül elfoglalt egyedülállóan kedvező pozíciója révén előmozdítsa az uniós külső tevékenység stratégiai irányítását, különösen a tagállamok tevékeny részvételének, a Bizottsággal való szoros együttműködésnek és az Európai Parlament folyamatos támogatásának köszönhetően. E tekintetben rendkívül fontos a főképviselő szerepe a Külügyek Tanácsa által képviselt álláspont Európai Tanácsban belüli előterjesztése során. A főképviselő a Bizottság alelnökeként megnevezheti azokat a külkapcsolati prioritásokat, amelyek belefoglalását szükségesnek tartja a Bizottság munkaprogramjába. Hasonlóképpen az EKSZ-t továbbra is be kell vonni az elnökségi trió tágabb munkaprogramjának kidolgozásába.

Általánosabban véve hasznos lenne mérlegelni az uniós stratégiák vagy szakpolitikák új alapokra

helyezésének lehetőségét, miszerint azokat a tagállamok, az EKSZ és a Bizottság közösen fogadnák el (például kapcsolatot létesítve a főképviselő és a Bizottság által benyújtott közös dokumentumok, illetve a tanácsi következtetések között).

Kapcsolatok a Bizottsággal

A Bizottsággal való kapcsolatok létfontosságúak a szolgálat működése szempontjából. A főképviselő/alelnök alelnökként betöltött szerepe folytán a Bizottságon belül egyértelműen „ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért” (az EUSZ 18. cikkének (4) bekezdése). Az EKSZ-ről szóló határozat értelmében

az EKSZ tájékoztatást, tanácsokat és támogatást nyújt bármely biztos számára, aki ezt kéri vagy igényli, míg az uniós küldöttségek nem csupán támogatják a biztosokat és főigazgatóságukat azok harmadik országokban tett látogatásai során, hanem elszállásolják azok személyzetét is, illetve végrehajtják utasításait. Például 2012-ben az EKSZ több mint kétszer annyi háttéranyagot készített a Bizottság elnöke vagy más tagjai számára, mint a főképviseelő számára. Bár az együttműködés minősége összességében megfelelő, számos területen van még mit tennünk annak érdekében, hogy a kapcsolattartás gördülékenységét javítsuk.

A hármas feladatköréből adódó fizikai korlátokon belül a főképviseelő/alelnök tevékenyen részt vesz a Bizottság ülésein. Kabinetje és az EKSZ illetékes szolgálatai valamennyi Bizottságot érintő ügyre vonatkozóan teljes körűen közreműködnek a felsőbb szintű előkészítő munkában, és aktívan hozzájárulnak az uniós külkapcsolatokra hatással lévő kérdésekhez. A főképviseelő részt vesz továbbá a biztosok külkapcsolati csoportjának – amely magában foglalja az elnököt, valamint a kereskedelemért, a bővítésért, a fejlesztési politikáért, a humanitárius segítségnyújtásért és a gazdasági és monetárius ügyekért felelős biztosokat – ülésein is. Sajnos ezekre a találkozókra nem kerül sok kellő gyakorisággal. A Bizottság elnöke és a főképviseelő a közelmúltban megegyezett arról, hogy a biztosok Relex-csoportja ezentúl sűrűbben ül össze, és az üléseken a főképviseelő elnököl majd. A találkozókat a Bizottság Főtitkársága és az EKSZ közösen készíti elő.

A főképviseelő/alelnök mellett és az általa meghatározott átfogó stratégiai célkitűzések szellemében az EKSZ szorosan együttműködik a bővítésért és az európai szomszédságpolitikáért felelős biztossal, valamint a fejlesztési biztossal. A munkamegosztás általában jól működik. Az a tény, hogy biztost neveztek ki a szomszédságpolitikával kapcsolatos kérdések kezelésére, holott az érintett országok földrajzi hatáskörét a főképviseelő/alelnökre és az EKSZ-re ruházták át, zavart okozhatott volna. Az EKSZ teljes felelősséggel tartozik a világ összes országával való kapcsolattartást illetően, ideértve egyrészt az ENP-országokat, amelyek tekintetében a főképviseelőnek és a bővítési biztosnak nyújt támogatást, másrészt pedig az AKCS-országokat, amelyek vonatkozásában a főképviseelő és a fejlesztési biztos tevékenységét támogatja. A Bővítési Főigazgatóság felelős az előcsatlakozási szakaszban lévő országokkal való kapcsolattartásért a bővítési folyamattal összefüggő kérdésekben, miközben a Nyugat-Balkánnal és Törökországgal való, hangsúlyosabb politikai dimenzióval rendelkező kapcsolatok az EKSZ-en belüli kis földrajzi egységek hatáskörét képezik. A Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság irányítja a horizontális fejlesztési programokkal kapcsolatos szakpolitikai tevékenységet. Az elsődleges felelősre vonatkozó jelenlegi rendszer főleg a főképviseelő/alelnök és biztos kollégái közötti hatékony és szoros munkakapcsolatnak köszönhetően működik. A hatáskörmegosztás azonban adott esetben félreérthető lehet, ezért pontosításra szorul. A portfóliók következő Bizottságon belüli elosztása jó alkalmat kínál majd a Bizottság elnöke számára arra, hogy e helyzetet felülvizsgálja.

Az EKSZ és a Bizottság közötti szoros együttműködés a különböző globális kérdések kezelésére vonatkozóan is létfontosságú, amelyek tekintetében a belső uniós szakpolitikák külső vonatkozásai egyre nagyobb külpolitikai dimenziót hordoznak. Ezek közé tartozik többek között az energiabiztonság, a környezetvédelem és éghajlatváltozás, a migráció, a terrorizmus elleni küzdelem, a pénzügyi szabályozás és a globális gazdasági kormányzás területe. Egyre nagyobb az elvárás az iránt, hogy az EKSZ ötletekkel és szakpolitikai javaslatokkal lássa el a Külügyek Tanácsát ezeken a területeken. Viszont amikor az EKSZ létrehozásakor a felelősségi körök és források elosztásra kerültek, gyakorlatilag az érintett szakpolitikák külső vonatkozásainak igazgatására irányuló teljes szakértelem és kapacitás a Bizottság szolgálatainál maradt. Az EKSZ nem vonja kétségbe a bizottsági szolgálatok elsődleges felelősségét e területeken. Mindazonáltal ahogyan az EKSZ politikai jelentősége és a tágabb külpolitikai menetrendre gyakorolt hatása növekszik, tovább kell erősítenie kapacitását annak érdekében, hogy e kérdéseket kezelni tudja.

Az EKSZ létrehozásával a Bizottság új külpolitikai eszközökért felelős szolgálatot (FPI) létesített, amely a főképviseelő/alelnök közvetlen irányítása alá tartozik, és a közös kül- és biztonságpolitika, a Stabilitási Eszköz és a választási megfigyelői missziók támogatása céljára szolgáló működési költségvetés pénzügyi

igazgatásáért és végrehajtásáért felelős. Ez a szolgálat az EKSZ szolgálataival közös helyszínen található, de igazgatási és funkcionális szempontból az EKSZ-től továbbra is elkülönül, mivel a Bizottság kizárólagos felelősséggel rendelkezik az uniós költségvetés működési fejezeteinek igazgatása tekintetében. Ezáltal az FPI egyfajta hidat képezhet az EKSZ-en belüli KKBP-struktúrák és a Bizottságnak a költségvetés átfogó kezeléséért felelős

központi szolgálatai között. Az FPI-t kötik az EU költségvetési rendeletének rendelkezései, amelyek valamennyi uniós intézményre és valamennyi kiadásra alkalmazandók. Bár a költségvetés végrehajtására vonatkozóan a Szerződésben rögzített felelősségi körökből adódóan az FPI tevékenységeit nem lehet maradéktalanul integrálni az EKSZ-be, fel kell tární az EKSZ-szel való hatékonyabb és szorosabb együttműködés lehetőségeit. Indokolt lenne mérlegelni az EU szankciórendszerével kapcsolatos intézkedések végrehajtására vonatkozó felelősségi körök és a kapcsolódó személyzet áthelyezését az FPI-től az EKSZ-be vagy egy közös egységbe. Hasonlóképpen tárgyalások folynak a külkapcsolatokra vonatkozó kommunikációs tevékenységekkel és költségvetéssel (többek között az EKSZ és a küldöttségek honlapjainak kezelésével) kapcsolatos hatásköröknek az FPI-től az EKSZ stratégiai kommunikációs osztályához történő áthelyezéséről. Az FPI – úgymint a főképviselő/alelnök közvetlen irányítása alá tartozó bizottsági szolgálat – hatáskörét ki lehetne terjeszteni oly módon, hogy az magába foglaljon számos egyéb olyan, az EKSZ alapvető szakpolitikai célkitűzéseivel kapcsolódó pénzügyi programterületet is, amelyet jelenleg a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság igazgat. E programterületek közé sorolhatók például azok, amelyeket a Stabilitási Eszköz hosszú távú komponensének keretében finanszíroznak, a választási segítségnyújtás harmadik országokban (a megfigyelésen túlmenően), valamint általánosságban az emberi jogok és a demokratizálás (azaz az EIDHR-eszköz alá tartozó projektek).

2012 januárjában az EKSZ és a Bizottság megállapodott azon részletes munkafeltételekről, amelyek az uniós küldöttségeknél végzett tevékenységgel kapcsolatos utasításokra és munkaszervezésre vonatkozó együttműködést, az uniós külső segítségnyújtási programok programozására és végrehajtására irányuló közös munkára vonatkozó különmegállapodásokat (az EKSZ-ről szóló határozat 9. cikke), a csúcstalálkozókra és egyéb, a Bizottság elnökének, a főképviselőnek vagy a Bizottság más tagjainak részvételével zajló magas szintű találkozókra vonatkozó tájékoztatók előkészítése során alkalmazandó hatáskörmegosztást, valamint a kommunikáció és a sajtóval való kapcsolattartás területére vonatkozó együttműködést és a helyi ECHO-irodák uniós küldöttségekkel szembeni jogállását illető különmegállapodásokat szabályozzák. E megállapodások működése jónak mondható, különösen az EU programozással és végrehajtással kapcsolatos külső támogatási eszközeit illetően. A fejlesztési együttműködés koordinációjáért felelős osztály megerősítése – például további tagállami szakértők kirendelése révén – hozzájárulna az EKSZ megítélésének és befolyásának növeléséhez e területen.

Kapcsolatok az Európai Parlamenttel

Az EKSZ és az Európai Parlament közötti együttműködést az EUSZ 36. cikke és a politikai elszámoltathatóságról szóló nyilatkozat szabályozza. Ez a rendszer hatékonyan működik, és biztosítja a Parlament megfelelő bizottságaival való proaktív és rendszeres konzultációt a KKBP/KBVP-fellépésekről és -missziókról szóló határozatok előtt. Az újonnan kinevezett küldöttségvezetőkkel és EUKK-kal folytatott informális eszmecserék gyakorlata ugyancsak mindkét fél számára hasznos. Léteznek olyan rendszeres eljárások is, amelyek szerint az EKSZ tájékoztatja a Parlament Külügyi Bizottságát (AFET) a Külügyek Tanácsa ülésein elhangzottokról. A közelmúltban az AFET-bizottság elnöke meghívást kapott a külügyminiszterek gymnich-i informális találkozójának egy szakaszára, amelynek során konkrét napirendi pontokat, és különösen az EKSZ jelen felülvizsgálatával összefüggő kérdéseket tárgyaltak meg. Különösen a KKBP/EBVP-ről szóló éves jelentés szolgált alapul a főképviselővel e kérdésekben folytatott rendszeres plenáris vitához.

A főképviselő fokozta az Európai Parlamenttel a választási megfigyelő missziók meghatározásával és tervezésével kapcsolatban folytatott együttműködést, ideértve a főmegfigyelők Választási Koordinációs Csoporton keresztül történő kiválasztását is. Az EKSZ időben és átfogóan tájékoztatta az Európai Parlamentet a nemzetközi megállapodásokról a Szerződés 218. cikkének megfelelően folytatott tárgyalások előrehaladásáról, valamint tevékenyen hozzájárult ahhoz, hogy a biztonsági ellenőrzésen átesett európai parlamenti képviselők különbizottságán keresztül megossza a bizalmas információkat a Parlamenttel. Ehhez hasonlóan gyakrabban tartottak a KKBP költségvetésével foglalkozó közös konzultációs üléseket, és az EKSZ segítette a következő többéves pénzügyi keret során alkalmazandó jövőbeli külső támogatási eszközökről és prioritásokról folytatott eszmecserét is. Végül az uniós küldöttségek igyekeztek kielégíteni az

Európai Parlament igényeit a harmadik országokkal és nemzetközi intézményekkel fenntartott kapcsolatok, különösen a Parlament képviselői által tett hivatalos látogatások tekintetében. Az EKSZ kiépítette továbbá a tagállami parlamentekkel való együttműködéshez szükséges kapacitásokat.

Az EKSZ felülvizsgálata lehetővé teszi az Európai Parlamenttel – különösen a Szerződés 36. cikkével és a politikai elszámoltathatóságról szóló nyilatkozattal összhangban – folytatott együttműködés terén elért előrelépések számbavételét.

Kapcsolatok a Tanács Főtitkárságával

A főképviselő/alelnök az intézmények tagja és egyben a Külügyek Tanácsa elnöki funkciójának betöltése révén a Tanács tagja is, ezért egyedülálló helyet foglal el a Lisszaboni Szerződést követő szervezeti felépítésben. Ezenfelül az EKSZ-ről szóló határozat egyértelműen kimondja, hogy az EKSZ valamennyi feladatkörének ellátásában segíti a főképviselő/alelnököt. Az EKSZ létrehozásakor a Tanács Főtitkársága több mint 20 AD álláshelyet tartott meg a fennmaradó külpolitikai feladatok céljára. Indokolt lenne felülvizsgálni a Külügyek Tanácsa tevékenységének, valamint az Európai Tanács külpolitikai kérdésekre irányuló tárgyalásainak támogatására irányuló munka megosztását az EKSZ és a Tanács Főtitkársága között, a megfelelő forráselosztás biztosítása és a kettős munkavégzés elkerülése érdekében. Ugyancsak el kell végezni azon átmeneti rendelkezések felülvizsgálatát, amelyekről a Lisszaboni Szerződés előtt született megállapodás a főképviselő/alelnök Európai Tanácson belüli részvételének elősegítése érdekében, hogy e rendelkezések figyelembe vegyék az EKSZ megalakulását.

A szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodások

Amikor az EKSZ-t mint a költségvetési rendeletben és a személyzeti szabályzatban foglaltak értelmében önállóan működő intézményként létrehozták, megállapodtak abban, hogy a személyzetnek és más forrásoknak a Bizottságtól és a Tanács Főtitkárságától történő áthelyezése a szolgálat leendő feladatköreivel összefüggő szakpolitikai osztályokra korlátozódik majd. Ennek eredményeképpen az EKSZ igazgatási és támogató szolgálatai csupán igen korlátozott forrásáthelyezésben részesültek (a korábbi Külkapcsolati, illetve Fejlesztési Főigazgatóságain kívül a Bizottságtól egyetlen álláshelyet sem, a Tanács Főtitkárságától pedig csak elenyésző számú személyzetet helyeztek át). Ezt azzal indokolták, hogy az EKSZ-nek a Bizottság és a Tanács meglévő igazgatási és szakmai támogatására kell támaszkodnia. E támogatás egy sor „szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodáson” alapul, amelyek kiterjednek például a humánerőforrásra, a bérszámfejtésre, az ingatlankezelésre, az IT-támogatásra és -biztonságra, valamint a szolgálati utak megszervezésére.

Jóllehet ezáltal bizonyos esetekben sikerült elkerülni a kettős munkavégzést, az univerzális („one size fits all”) szabályok és eljárások alkalmazása terén nehézségek adódtak, mivel azok egyáltalán nem illeszkedtek az EKSZ szükségleteihez.

Emellett felmerültek konkrét problémák is. Miközben a Bizottság továbbra is e megállapodások szerint jár el, indokolt lenne egyes tevékenységeknek (pl. az uniós küldöttségek biztonsági vizsgálatainak) az EKSZ-hez történő áthelyezése. Másrészt a Tanács Főtitkársága egyértelműen kinyilvánította, hogy fel kíván hagyni a szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodások alkalmazásával. Ez némi nehézséget okozott, különösen az épületbiztonság és a minősített információk kezelése tekintetében. Alapvető fontosságú, hogy amikor a Tanács Főtitkársága egy szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodás alkalmazásának megszüntetése mellett dönt, az EKSZ megkapja a vonatkozó forrásokat, és így új feladatkörét zökkenőmentesen vehesse át.

Természetes lenne, hogy Brüsszel legyen azon nemzetközi események helyszíne, amelyek menetrendjét az EU elő kívánja mozdítani. Ezért biztosítanunk kell, hogy az ehhez szükséges létesítmények rendelkezésre álljanak. Ennek érdekében a Tanácsnak lehetővé kell tennie az EKSZ számára a tanácsi létesítmények használatát, vagy az EKSZ-nek biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy megfelelőbb infrastruktúrát hozzon létre és/vagy más megoldást találjon Brüsszelben. Tulajdonképpen valószínűleg mindhárom eshetőségre szükség van. Az EKSZ-t különösen el kell látni a megfelelő beruházási forrásokkal ahhoz, hogy állandó belső létesítményt alakítson ki az ilyen rendezvények céljára.

Küldöttségek

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az uniós küldöttségek a főképviselő/alelnök irányítása alá kerültek (az EUMSZ 221. cikke) és átvették a helyi elnökség szerepét, minek következtében immár rájuk hárul a tagállamok diplomáciai képviselőivel való helyi koordináció, valamint az uniós külpolitika külső képviselője a harmadik országokkal és a többoldalú szervezetekkel szemben. A küldöttségek e megnövekedett politikai szerepe még mindig nagy kihívást jelent, mivel a források továbbra is kizárólag a politikai feladatok elvégzésére korlátozódnak, és a vonatkozó rendeletekben szereplő rendelkezések (például a költségvetés

igazgatása vagy a Bizottságtól származó személyzet rugalmas alkalmazása tekintetében) problémát jelentenek.

Számos küldöttségnek sikerült megvalósítania az átmenetet mindenféle kiegészítő forrás nélkül (13 küldöttség nem rendelkezik politikai részleggel és a küldöttségvezető az egyetlen EKSZ-hez tartozó AD besorolású tisztviselő), és az elnökséggel kapcsolatos hatáskörök átvétele az esetükben gördülékenyen zajlott. A helyzet bonyolultabb volt a többoldalú küldöttségeknél (New York, Genf, Bécs, Párizs, Róma, Strasbourg), tekintettel a jogi és hatásköri kérdések összetettebb jellegére,

valamint az EU koordinációs találkozóival kapcsolatos komoly munkaterhelésre. Az ENSZ Közgyűlés 2011. áprilisban elfogadott „Az Európai Unió részvétele az ENSZ munkájában” című határozata megfelelő alapot biztosít az EU-nak arra, hogy jelen legyen és hallattassa hangját. A többoldalú fórumokat követő nyilatkozatok kezelésére vonatkozó általános szabályozásról szóló, 2011. októberi COREPER-határozat egyértelműbb útmutatást nyújtott az EKSZ, a soros elnökség és a tagállamok saját szerepét illetően. Mindazonáltal továbbra is maradt még jogbizonytalanság ezen a területen.

Az EU 139 küldöttséggel rendelkezik. Az EKSZ létrehozása óta küldöttség nyílt Dél-Szudánban, Líbiában, Mianmarban, és hamarosan megkezdí működését az egyesült arab emírségekbeli küldöttség is. Bezárt a suriname-i és az új-kaledóniai küldöttség (utóbbi átalakul a Bizottság hivatalává), a vanuatui küldöttség bezárása pedig a közeljövőben esedékes. Mindegyik esetben a Tanács és a Bizottság egyhangú jóváhagyására volt szükség, amelyet meg is adtak. A jelenlegi hálózat azonban nagyrészt továbbra is a Bizottság múltban hozott határozatainak eredménye. Nyilvánvaló, hogy különös figyelmet kell fordítanunk az EU teljes körű képviseletére a világ azon részeiben, ahol egyelőre nem rendelkezünk küldöttséggel, például a Perzsa-öböl államaiban. Ez azt jelenti, hogy további forrásokat kell átcsoportosítanunk a központból a külföldi területek felé, és ugyanakkor kiegészítő finanszírozás is szükséges lesz. Az EBB készen mutatkozik arra, hogy az EKSZ-szel partnerségre lépve hitelt biztosítson utóbbi ingatlan- és tőkeprojektek számára. Mindazonáltal – tekintettel a jelenlegi forrásszűkére – el kell ismernünk azt is, hogy egyes területek lefedettsége a szomszédos küldöttségek révén vagy csekély helyszíni jelenléttel is teljes körűen biztosítható. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak bizonyos körülmények között (Laosz, Gambia, Costa Rica, Új-Zéland, Trinidad és Tobago, valamint a Salamon-szigetek esetében) készen kell állniuk arra, hogy a helyi elnökséggel kapcsolatos feladatok koordinálását ügyvivőikre ruházzák.

Általánosabban véve óriási lehetőségek kínálóznak az uniós küldöttségek és a tagállami nagykövetségek közötti együttműködésről szóló tárgyalások elmélyítésére, ideértve a tehermegosztásra és a forráselosztásra vonatkozó innovatív megközelítéseket. Például azáltal, hogy Spanyolországnak sikerült kihelyeznie az egyik diplomatáját a jemeni uniós küldöttséghez, mintegy 500 000 eurót takarított meg a spanyol költségvetés számára. Teljes mértékben ki kell aknázni a tevékenységek összevonásával és a források megosztásával kapcsolatos növekvő lehetőségeket. Az EKSZ számára biztosítandó források szintjének megállapításánál tekintetbe kell venni, hogy a szolgálat tevékenysége milyen megtakarítást eredményez a nemzeti költségvetések számára.

Utasítás és irányítás a küldöttségeknél

Az EKSZ küldöttségvezetőinek átfogó felügyelete alatt álló személyzet kb. 1/3-a az EKSZ, 2/3-a pedig az Európai Bizottság alkalmazottja. Az EKSZ személyi állományán belül – a tagállami diplomaták felvételére vonatkozó előírásokkal összhangban – egyre nagyobb arányban töltik be az AD besorolású álláshelyeket tagállami külügyminisztériumoktól érkező alkalmazottak. Általánosságban a küldöttségek személyzete tudatában van annak, hogy a munkavégzés során egységes csapatot kell alkotnia, az egyéni szerepek és hatáskörök tiszteletben tartása mellett. Az EKSZ és a Bizottság közötti munkamegállapodás részeként a küldöttségeknél dolgozó bizottsági személyzet bizonyos fokú rugalmasságot élvezve hozzájárulhat az EKSZ politikai munkájához. Ezenkívül a gyakorlatban jól működik az az általános elv, miszerint az EKSZ és a Bizottság szolgálatai egyaránt közvetlenül továbbíthatnak utasításokat a küldöttségvezetők felé, és azokról az EKSZ illetékes földrajzi referatúrája másolatot kap. A humánerőforrás-igazgatás küldöttségeken belüli koordinációja kevésbé mondható jónak, miután két különálló struktúra jött létre: az EKSZ és a Bizottság közötti kapcsolattartás e téren egy munkacsoport (az „EUDEL”) közvetítésével történik, amely magában foglalja az EKSZ és a DEVCO vezetőségét, valamint a Bizottság központi szolgálatait; emellett egy különálló belső bizottsági munkacsoport (a „COMDEL”) végzi a küldöttségeknél személyzettel rendelkező különféle bizottsági szolgálatok álláspontjainak összehangolását. E kettős rendszer miatt gyakran előfordul, hogy többszörös vita folyik ugyanarról a témáról, késik a döntéshozatal, illetve akadozik a közvetlen kapcsolattartás az EKSZ és a Bizottság azon szolgálatai között, amelyek a küldöttségek működésében érdekelték.

Pénzügyi engedélyezés a küldöttségeknél

A múltban a küldöttségvezető átruházhatta helyettesére a külső támogatási programok napi igazgatásának teendőit, és a kis létszámú küldöttségeknél rugalmasságot élvezett a tekintetben, hogy az igazgatási kiadások kezelésével kapcsolatos feladatokba bizottsági személyzetet vonjon be. Az EKSZ színrelépése óta immár az említettek egyike sem megengedett. Ez jelentős igazgatási terhet ró a küldöttségvezetőkre, akik ezért gyakran kénytelenek aránytalanul hosszú időt szentelni csekély jelentőségű ügyletek ellenjegyzésének.

Az EKSZ véleménye szerint rendkívül fontos e visszás helyzet haladéktalan rendezése, és reméli, hogy e felülvizsgálatnak köszönhetően a lehető leggyorsabban sor kerülhet majd a szükséges változtatásokra. Komoly erőfeszítések történtek a párbeszédre e kérdésben, ám egyelőre nem sikerült eredményt elérni.

Az EKSZ önmagában nem tehet jogalkotási jellegű javaslatokat, ezért a Bizottságra kell hagyatkoznia. Az EKSZ olyan változtatásokat kíván látni a költségvetési rendeletben, amelyeknek köszönhetően javulhat majd a küldöttségeken belüli pénzügyi engedélyezés működése. A küldöttségvezetők rendszeresen felvetik ezt a kérdést. Miközben fontos a megfelelő elszámoltathatóság biztosítása, olyan területről van szó, ahol megoldást kell elérnünk. Az EKSZ ezért javasolja, hogy a Bizottság a legelső adandó alkalommal nyújtson be javaslatokat e témában.

Együttműködés a tagállamokkal a küldöttségeknél

A tagállamokkal folytatott együttműködés azon jól bevált gyakorlaton alapul, miszerint küldöttségvezetői szinten rendszeres (legalább havonkénti) találkozókra, más (küldöttségvezető-helyettesi, politikai tisztviselői, kereskedelmi szakértői, fejlesztési szakértői stb.) szinteken pedig számos koordinációs megbeszélésre kerül sor. A demarsok beterjesztésére és helyi szintű nyilatkozatok közzétételére irányuló rendszer hatékonyan működik. A küldöttségek többnyire rendszereket vezettek be az információk megosztására és a politikai hírszerzési információk összesítésére, minek következtében egyre gyakoribbak a központnak címzett közös jelentések. Ezt az információmegosztást – ideértve a minősített és bizalmas információk megosztását is – tovább kell javítani.

Tekintettel a rendkívül nehéz gazdasági helyzetre, az EKSZ-nek és a tagállamoknak közös érdeke a helyi szintű együttműködés továbbfejlesztése a szakpolitikai és gyakorlati területeken egyaránt. Az EKSZ határozottan kiáll az uniós küldöttségek és a nemzeti nagykövetségek egy helyre költöztetésének, megosztott logisztikájának, biztonsági intézkedéseinek és beszerzéseinek elve mellett, valamint támogatja a közös helyszíni látogatásokat és nyilvános diplomáciai kezdeményezéseket. E folyamatot fell kell gyorsítani. Az uniós küldöttségek globális hálózata óriási lehetőségeket rejt magában a nemzeti diplomáciai szolgálatokkal való szorosabb együttműködésre és munkateher-megosztásra.

Ez a tény különösen releváns az uniós küldöttségek lehetséges új jövőbeni tevékenységi területeiről – köztük a konzuli védelemről és a biztonsági szakértők hálózatának további fejlesztéséről – folyó vita fényében. Anélkül, hogy állást foglalnánk azon tagállamok közötti politikai vitában, amelynek tárgya annak eldöntése, hogy az EKSZ tevékenységét ki kell-e terjeszteni a konzuli védelemmel kapcsolatos nemzeti hatáskörre, emlékeztetünk rá, hogy itt olyan területről van szó, amely tekintetében a szolgálat a központban igen korlátozott forrásokkal rendelkezik (amelyek a válságreagálás koordinálásra összpontosulnak), a küldöttségeknél pedig egyáltalán nem rendelkezik forrásokkal vagy szakértelemmel. Az EKSZ-ről szóló határozat 5. cikkének (9) bekezdése kiemeli az uniós küldöttségek azon jövőbeni szerepét, miszerint forrás-mentes alapon konzuli védelmet kell nyújtaniuk az uniós polgárok számára harmadik országokban. Az EKSZ kizárólag akkor képes ennek teljesítésére, ha a tagállamokból átcsoportosítják számára a szükséges forrásokat és szakértelmet. Ami a küldöttségeknél meglévő biztonsági vonatkozású szakértelmet illeti, az EKSZ üdvözli egyes tagállamok ezzel kapcsolatos reakcióját, miszerint a nemzeti védelmi és belügyminisztériumaikhoz vagy rendőri szerveikhez tartozó kirendelt nemzeti szakértőket biztosítanak térítésmentes alapon egy korlátozott számú küldöttségnél elindított kísérleti projekthez.

III. A FŐKÉPVISELŐ/ALELNÖK SZEREPE

A Lisszaboni Szerződés egyik fő újítása azt volt, hogy a soros elnökség külpolitikai feladatait a főképviselőre és az EKSZ-re ruházták át. Ennek következtében a főképviselő átvette a Külügyek Tanácsa, valamint a Védelmi Miniszterek Tanácsa és a fejlesztési miniszterek üléseinek vezetését. Mindezekon túl felelős lett a korábban a főképviselő, a kapcsolatokért felelős biztos és a soros elnökség külügyminisztere által ellátott intézményi és reprezentációs kötelezettségekért is.

A főképviselő helyettesítése

A Lisszaboni Szerződés meghatározza a főképviselő hatásköreit, amelyek együttesen magukban foglalják a korábban a soros elnökséget ellátó tagállam külügyminisztere, a Tanács Főtitkárságának főképviselője/főtitkára és a kapcsolatokért felelős korábbi biztos által ellátott feladatokat. Jóllehet a munkakörök összevonásának előnyei nyilvánvalóak, a tapasztalat egyértelműen megmutatta, hogy e hatáskörök egy munkakörbe történő összevonásával a pozíciót betöltő egyetlen személyt állandó és óriási munkaterhelésnek tesszük ki. A főképviselő/alelnöknek el kell látnia a Tanács, a Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Parlament rendszeres intézményi üléseivel kapcsolatos feladatokat, és ezenfelül számos, a harmadik országokkal szembeni rendszeres kötelezettségnek – köztük csúcstalálkozóknak és politikai párbeszédnek keretében tartott találkozóknak – kell eleget tennie. Ugyanakkor lehetővé kell tenni a főképviselő számára azt is, hogy kellő időt fordíthasson a kulcsfontosságú kérdésekre és kapcsolatokra, amint azt a Szerbia és Koszovó közötti közelmúltbeli párbeszéd sikere is igazolja.

Amennyiben a főképviselő valamely találkozón vagy eseményen nem tud részt venni, a jelenlegi rendszer szerint a szóban forgó rendezvényen ad hoc jelleggel más uniós képviselők helyettesítik, köztük a soros elnökség minisztere, a Bizottság földrajzi hatáskörrel rendelkező tagjai, az EKSZ rangidős tisztviselői és az EUKK-k. Adott esetben fontolóra lehetne venni e helyettesítési rendszer hivatalossá tételét, közvetlenebb koordinációs hatáskört biztosítva az Unió nevében a főképviselő/alelnök számára a Bizottság egy vagy több tagja felett. Ezzel párhuzamosan a főképviselő több konkrét feladatba vagy misszióba vonhatná be a tagállami külügyminisztereket. E megközelítés a meglévő szerződéses és jogi keretek között is végrehajtható lenne, a Bizottság elnökével egyetértésben, a következő Bizottság megalakulása alkalmával.

Egy alternatív modell szerint új hivatalos főképviselő/alelnök-helyettesi munkakör(öke)t lehetne létrehozni. Ez jelentős politikai és jelképes hatással járna, valamint tükrözné a legtöbb nemzeti külügyminisztériumban bevett gyakorlatot, ahol politikai államtitkárok vagy hasonló beosztású tisztviselők dolgoznak a miniszter irányítása alatt. Mindazonáltal – mivel a Szerződésből hiányzik a világos jogi alap – intézményi szempontból bonyolultabb lenne ennek megvalósítása, ahogyan a Bizottság összetételéről szóló vita szempontjából is.

Bármelyik modelltől legyen is szó, meg kell oldani azt a kérdést, hogy ki látja el a főképviselő képviseletét az Európai Parlament plenáris ülésein, ezáltal biztosítva a Parlament számára a lehető legjobb tájékoztatást, valamint az EKSZ melletti valós elkötelezettséget az általa folytatott politikákat illetően. Mindazonáltal a főképviselőnek lehetőség szerint továbbra is személyesen kell részt vennie a plenáris üléseken. A biztosoknak és a soros elnökség minisztereinek a közreműködése ugyancsak nagyon értékes lehet. Bizonyos körülmények között azonban előfordulhat, hogy a főképviselő helyettesítését ellátó személy nem tudott személyesen részt venni valamely kulcsfontosságú találkozón vagy eseményen, és az EKSZ egy másik rangidős tisztviselője érdemben jobban hozzá tudna szólni a napirenden szereplő kérdéshez. Ezért ésszerű lenne a politikai elszámoltathatóságról szóló nyilatkozat felülvizsgálata, hogy ezáltal az Európai Parlament plenáris ülésein is a Parlament külügyi bizottságában alkalmazott gyakorlatot kövessék, ahol az EKSZ rangidős tisztviselői, a küldöttségvezetők vagy az EU különleges képviselői ugyancsak felszólalhatnak.

A főképviselő/alelnök számára a pozíciójával járó rendkívül gyakori utazási kötelezettségek miatt nehézségekbe ütközhet, hogy a Bizottság ülésein részt vegyen. A főképviselő/alelnök személyzete az összes bizottsági szakpolitikára vonatkozó kérdéssel – a közlekedéstől az egységes piacig – kapcsolatos döntéshozatal és tárgyalás valamennyi szakaszában részt vesz. A következő Bizottságnak mérlegelnie kellene a modern technológiák intenzívebb használatát, ami például lehetővé tenné, hogy a

főképviseelő/alelnök videokapcsolat útján szólaljon fel a Bizottság ülésein.

IV. A TELJESÍTMÉNY a célokhoz képest

Személyzeti kérdések

Az EKSZ személyzete 3 417 főt számlál, amely a központ (1 457 fő) és az uniós küldöttségek (1 960 fő) között oszlik meg. Ezenfelül kb. 3 500 bizottsági alkalmazott dolgozik az uniós küldöttségeknél. Az EKSZ személyi állományán belül valamivel több mint 900 AD besorolású álláshely található (538 a központban és 365 a küldöttségeknél). A személyzet fennmaradó részének megoszlása: 652 AST besorolású álláshely, 363 kirendelt nemzeti szakértő, 322 szerződéses alkalmazott és 1 137 küldöttségeknél dolgozó helyi alkalmazott.

Az EKSZ-ről szóló határozat 6. cikkével összhangban az EKSZ személyzetének felvétele az érdemeken alapuló átlátható eljárás szerint történik, amelynek célja, hogy biztosítsa a legfelkészültebb, a legjobb teljesítményű és a legfeddhetetlenebb személyzet felvételét, a megfelelő földrajzi és nemek közötti megoszlást és valamennyi uniós tagállam érdemi képviselét az EKSZ-ben. Az EKSZ megalakulását követő átmeneti időszakban igen jelentős előrelépést sikerült elérni azon célkitűzés irányába, hogy az ideiglenes alkalmazottak 1/3-át a nemzeti diplomáciai szolgálatoktól érkező AD besorolású személyek alkossák. A 2013. évi rotáció során hozott határozatok eredményeképpen az utóbbiak aránya 32,9%, melyből 23,8% a központban, 46,2% pedig a küldöttségeknél (ideértve a küldöttségvezetők 44%-át) tölti be álláshelyét. A központ és a küldöttségek közötti jelenlegi egyensúlyhiány annak a következménye, hogy az EKSZ számára biztosított új álláshelyek többségét a küldöttségek megerősítésére használták fel. Idővel ez az egyensúlyhiány kiegyenlítődik majd, mivel az EKSZ új rotációs és mobilitási politikát dolgoz ki a teljes személyi állománya számára.

A földrajzi megoszlás és a valamennyi tagállam polgárainak EKSZ-en belüli érdemi képviselete tekintetében az 1. melléklet teljes áttekintést nyújt a különböző személyzeti kategóriák állampolgárság szerinti megoszlásáról. Ami különösen az újabban csatlakozott tagállamokat illeti, amelyek meglehetősen alulreprezentáltak voltak a Bizottság szolgálataitól és a Tanács Főtitkárságától az EKSZ-hez áthelyezett személyzetben belül, a 2004 óta csatlakozott 12 tagállam immár a létszámtervben lévő tisztviselői álláshelyek 17,2%-át tölti be, miközben az uniós lakosságnak mintegy 20%-át teszik ki. Ez a számadat kissé magasabb (18%) az AD besorolású álláshelyek tekintetében. Ciprus, Luxemburg és Szlovákia kivételével jelenleg minden tagállam elfoglal legalább egy küldöttségvezetői pozíciót. Az összes küldöttségvezetői beosztás mintegy 14%-át az új tagállamok polgárai töltik be – 19 küldöttségvezető a 2004-ben az EU-hoz csatlakozott valamely ország állampolgára (az EKSZ felállításakor mindössze 1 ilyen küldöttségvezető volt (0,7%)). Az EKSZ bízik abban, hogy a nyílt versenyvizsgán alapuló jelenlegi felvételi politika továbbra is érvényben marad, és az álláshelyek meghirdetésével és betöltésével párhuzamosan a földrajzi megoszlás további kiegyenlítésére törekszik.

A főképviseelő/alelnök szilárdan elkötelezett az EKSZ-en belüli nemek közötti egyensúly elérése mellett. Az egyidejű áthelyezés során túlnyomórészt férfi munkaerő került át az EKSZ-hez, és a nemzeti diplomáciai szolgálatokhoz hasonlóan az EKSZ számára is komoly kihívást jelent, hogy a magasan képzett női munkaerőt odavonzza a szolgálat rangidős pozícióiba. Az EKSZ létrehozása óta csaknem megduplázódott a küldöttségvezetői beosztásban lévő női alkalmazottak száma: a kezdeti 10-ről 24-re emelkedett (17%). A központban 22 nő foglal el osztályvezetői vagy annál magasabb vezetői munkakört, ami a teljes vezetői létszám 18%-át teszi ki. A szolgálaton belül a legmagasabb beosztásban lévő női alkalmazott Helga Schmid, aki politikai igazgatóként egy az EKSZ női vezetőiből álló hálózat élén áll, amelynek célja, hogy ösztönözze és támogassa a nők szakmai előmenetelét. Fokozni kell a nemek közötti egyensúly javítására és a szakmai előmenetel útjában álló esetleges akadályok felszámolására irányuló munkát.

Tágabb értelemben az EKSZ célja egy olyan átfogó személyzeti politika megvalósítása, amely egyenlő lehetőségeket és távlatokat nyújt a teljes személyzet számára. Az állandó tisztviselők és a tagállamokból érkező ideiglenes alkalmazottak közötti egyenlő bánásmód elvével összhangban az EKSZ-nek ki kell tartania azon célkitűzése mellett, miszerint AD besorolású személyzetének legalább 1/3-át a nemzeti diplomáciai szolgálatok adják, miközben az állandó személyzet továbbra is legalább 60%-ot tesz ki. Most, hogy kézzelfogható közelségbe került az egyharmados célkitűzés, az EKSZ komolyan mérlegeli, hogy e cél

elérése milyen következményekkel jár majd az ideiglenes alkalmazottak felvételére és karrierépítésére, a szolgálaton belüli belső áthelyezésekre vonatkozó jövőbeni mobilitási politikára, valamint az ideiglenes alkalmazottak előléptetési lehetőségeire nézve, illetve azon szükségszerűség szempontjából, hogy megfelelő számú felvételi felhívást tegyenek közzé a kirendelés lejártával tagállami szolgálatukhoz visszatérő ideiglenes személyzet megújítása céljából. Az EKSZ meggyőződése, hogy szorosan együtt kell működnie a tagállamokkal a nemzeti diplomatakat érintő döntéseket illetően. A kinevezési tanácsadó bizottság eljárásrendje megfelelő alapot biztosít ezen együttműködés számára, a COREPER révén a tagállamok számára nyújtott teljes átláthatósággal együtt.

Mivel az EKSZ közeledik a nemzeti diplomaták felvételére rendelkezésre álló átmeneti időszak végéhez, szükségessé válik, hogy új egyensúlyt teremtsünk az intézmény humánerőforrás-politikája terén. Különösen fontos, hogy világos és kiszámítható szakmai távlatokat nyújtsunk az EKSZ állandó tisztviselőinek, házon belül és az EKSZ és a többi uniós intézmény közötti szabad áramlás előmozdításával egyaránt. Hasonlóképpen fontos lesz, hogy az egyharmados arányra vonatkozó célkitűzés elérésekor a belépési szintű felvétel céljából EPSO versenyvizsgákat indítsunk az állandó tisztviselők következő nemzedékének biztosítása érdekében. 2013. július 1-jétől az EKSZ a Szerződés hagyományos forrásain (EKSZ, tagállami diplomáciai szolgálatok, Bizottság és a Tanács Főtitkársága) kívül eső álláshelyeket is meghirdet, amelyek elérhetőek lesznek a többi uniós intézmény számára is, ideértve az Európai Parlament tisztviselőit.

Következtetés

E dokumentum a főképviselő által előterjesztett, a Külügyi Szolgálat felépítésére és működésére vonatkozó számos javaslatot és elképzelést tartalmazza, melyek a szolgálat létrehozásáról szóló tanácsi határozat elfogadása, valamint azt követően a költségvetési rendelet és a személyzeti szabályzat 2011. január 1-jei módosítása óta eltelt viszonylag rövid időszak tapasztalatain alapulnak. A felülvizsgálat ebben a szakaszban szándékosan a szakpolitikai kérdésekre és a lehetséges javításokra összpontosul, és nem tér ki arra, hogy ezen intézkedések milyen belső szervezeti változtatásokat és jogszabály-módosításokat tesznek szükségessé, illetve melyek azok az egyéb átfogóbb szempontok, amelyeket a 2014-ben esedékes intézményi átalakítás részeként számításba kell venni.

Az átalakításra irányuló javaslatok összefoglalója

Rövid távú ajánlások

SZERVEZET

1. Állandó EKSZ-elnökök kinevezése azon külkapcsolatokkal foglalkozó tanácsi munkacsoportok számára, amelyek a soros elnökség irányítása alatt maradtak (külkapcsolati tanácsosok munkacsoportja, fejlesztési munkacsoport, AKCS-munkacsoport, Európai Szabadkereskedelmi Térség (EFTA) csoport, terrorizmus-munkacsoport (COTER), nemzetközi közjogi munkacsoport (COJUR) és Athena-bizottság). A Tanács Főtitkárságán belül a külkapcsolatokkal foglalkozó személyzet felülvizsgálata és a szükséges erőforrások áthelyezése az EKSZ-hez. Speciális munkakapcsolat kialakítása a bővítési munkacsoport (COELA) és az EKSZ között.

2. Laoszban, Gambiában, Costa Ricában, Új-Zélandon, Trinidad és Tobagón és a Salamon-szigeteken az elnökségi feladatkör átruházása az ügyvivők által vezetett uniós küldöttségekre.

3. A főtitkárhelyettesnek a KBVP-ért, valamint a biztonságpolitikáért és válságmegelőzésért felelős osztályok és azoknak az EKSZ többi részével fenntartott kapcsolatai tekintetében betöltött koordinációs szerepének megerősítése.

4. Az EUKK-k megbízatásának és szerepének felülvizsgálata az EKSZ szerkezetébe való szorosabb integrációjuk érdekében (szorosabb kapcsolat a központtal és a küldöttségekkel). Az EUKK-k kinevezésével, megbízatásával és finanszírozásával kapcsolatos tanácsi iránymutatás felülvizsgálata.

5. Az EKSZ szankciós csoportjának megerősítése, ideértve a Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI) megfelelő személyzetének átvételét és a tagállamoktól további kirendelt személyzet felvételét.

6. Egyes kulcsfontosságú uniós politikák (energiabiztonság, környezetvédelem, migráció, terrorizmus elleni küzdelem, külgazdasági kérdések) külső vonatkozásai tekintetében az EKSZ kapacitásának megerősítése.

7. Az EKSZ stratégiai kérdések és dokumentumok feldolgozásával kapcsolatos szakpolitikai tervezési képességének erősítése.

8. Az EKSZ non-stop helyzetelemző szolgálatának és a Bizottság újonnan létrehozott non-stop Veszélyhelyzet-reagálási Központjának közös helyszínre költöztetése, hogy ezáltal egyetlen uniós válságkezelési központ jöjjön létre, az uniós források hatékonyabb felhasználása érdekében.

MŰKÖDÉS

9. A főképviselőnek a Bizottság alelnökeként javasolnia kellene egyes konkrét, a külkapcsolatokat érintő javaslatoknak a Bizottság éves munkaprogramjába való felvételét.

10. Az EKSZ-nek az előre meghatározott szakpolitikai prioritásokkal összhangban álló, középtávú stratégiákat kellene benyújtania bizonyos régiókra vagy témákra vonatkozóan, melyeket a Tanács egy egyeztetett menetrendet követve megvitatna. Ezen stratégiák megvitatása alkalmat adna összehangoltabb megbeszélésekre a különböző tanácsi szinteken (Európai Tanács, miniszteri találkozók, PBB, munkacsoportok) zajló megbeszélések között.

11. Az EKSZ-t be kell vonni az elnökségi trió tágabb munkaprogramjának kidolgozásába.

12. A biztosok Relex-csoportjának rendszeres ülésezése a főképviselő/alelnök elnökletével, melyet az

EKSZ és a Bizottság közös titkársága segít. A főképviselő/alelnök vezető koordinációs szerepének megerősítése minden külkapcsolati kérdésben; a főképviselőt/alelnököt e munkájában az EKSZ földrajzi és tematikus szolgálatai segítik.

13. A meglévő jogi kereteken belül az EKSZ aktív szerepének fenntartása az EU külső támogatási tevékenységének programozásában. Az EKSZ profilját és hatását további kirendelt tagállami szakértők révén lehetne erősíteni.

14. A küldöttségeknek szóló összes utasításnak a küldöttségvezetőn keresztül kell érkeznie, és azokról az EKSZ érintett földrajzi referatúrájának másolatot kell kapnia.

15. Szorosabb koordináció előmozdítása a harmadik országokban működő uniós küldöttségek és tagállami nagykövetségek között, különösen a közös jelentések gyakoribb alkalmazása és a kölcsönös információmegosztás révén. A különleges és a minősített információk cseréjére kialakított rendszer teljes körű alkalmazásának biztosítása (a nem helyben lakó uniós nagykövetekkel is).

16. Az uniós küldöttségek és a tagállami nagykövetségek munkáját segítő szolgálatok (a költségek megosztásáról való megfelelő megállapodás mellett történő) egy helyre költöztetésével és összevonásával kapcsolatos közös projektek prioritási sorrendjének megállapítása. Annak vizsgálata, hogy költség-visszatérítési alapon hogyan lehetne tagállami nemzetbiztonsági erőforrásokat igénybe venni az uniós küldöttségek védelmére.

17. A küldöttségek igazgatási költségvetésének egyszerűsítése annak érdekében, hogy a finanszírozás egyetlen forrásból történjen (az EKSZ és a Bizottság költségvetéséből származó források összevonása).

18. A küldöttségek erőforrásainak kezelésében az EKSZ és a Bizottság általi koordináció megerősítése (az uniós küldöttségek és a bizottsági küldöttségek struktúráinak összevonása).

19. A kulcsfontosságú szakpolitikai területekkel (pl. emberi jogok) foglalkozó kapcsolattartó pontok megerősítése valamennyi uniós küldöttségen belül. A katonai és polgári biztonsági szakértők hálózatának további fejlesztése a küldöttségeknél. Az uniós küldöttségek esetleges konzuli szerepének megvitatása, politikai megállapodástól és a tagállamok által nyújtandó további erőforrásoktól és szakértői támogatástól függően.

20. A EKSZ és a Bizottság/Tanács Főtitkársága külkapcsolati feladatokkal megbízott szolgálatai közötti munkamegosztás pontos meghatározása az átfedések elkerülése és a nagyobb hatékonyság érdekében. Az esetlegesen szükségessé váló személyzeti átvételt a 2014-es költségvetési eljárásban rendezni lehetne.

21. A Bizottsággal és a Tanács Főtitkárságával kötött szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodások felülvizsgálata és erőforrások biztosítása a jól ismert problémák megoldására (pl. tanácsi üléstermek használata konferenciák és politikai párbeszéd keretében zajló találkozók megtartásához, biztonságos kommunikációs rendszerek átadása, erőforrások biztosítása biztonsági célra harmadik országokban).

22. A prioritások felülvizsgálata és a politikai párbeszéd keretében tartott miniszteri szintű és magas szintű tisztviselői szintű hivatalos találkozók racionálisabb megszervezésére való törekvés. A találkozók időpontját, ütemezését a megvitatandó kérdések alapján kell meghatározni.

SZEMÉLYZET

23. A humán erőforrás-politikának törekednie kell a meghatározatlan időre felvett tisztviselők és az ideiglenes alkalmazottak egyensúlyának megtartására minden szinten az alábbiak szerint: a személyzet 1/3-ának a tagállami diplomáciai szolgálatokhoz kell tartoznia (ideiglenes alkalmazottak), minimum 60%-ának pedig tisztviselőnek kell lennie (az ideiglenes alkalmazottak és a tisztviselők számára egyenlő bánásmódot kell biztosítani, és vonzó karrierlehetőségeket kell biztosítani mindenki számára). A Szerződések által biztosított három személyzetfelvételi forrást megcélzó álláslehetőségek meghirdetésénél figyelembe kell venni a már felvett ideiglenes alkalmazottak fluktuációját.

24. Külön politika meghatározása a tagállamokból érkező ideiglenes alkalmazottak jogállására és kezelésére vonatkozóan, különös tekintettel a szerződések időtartamára/megújítására, az EKSZ-en belüli mobilitási és rotációs programokban való részvételre, a besorolásra és az előléptetésre, valamint a tagállami külügyminisztériumokba történő visszatérésre.

25. További erőfeszítések annak érdekében, hogy a földrajzi egyensúllyal kapcsolatos problémákat megoldjuk és valamennyi tagállam megfelelő súlyú képviselője jusson a személyzetben.

26. További intézkedések a nemek közti egyensúly előmozdítására.

Középtávú ajánlások

SZERVEZET

1. A KBVP-műveletek irányításának és eljárásainak felülvizsgálata és javítása (a polgári és katonai missziók tervezési funkcióinak ésszerűsítése; a tanácsi munkacsoportokkal való konzultációkkal járó közbenső lépések számának csökkentése; a beszerzési és pénzügyi eljárások egyszerűsítése). Az Európai Tanács decemberi ülésén a biztonsági és védelmi kérdések megtárgyalásakor strukturális kérdések is napirendre kerülhetnének (pl. a KBVP-struktúrák EKSZ-be való integrációja, az alá- és fölérendeltségi viszonyok, a missziók támogatása).
2. Közös szolgáltatási központ létrehozása, amely az összes KBVP-misszió és EUKK számára támogatást nyújtana a logisztika, a beszerzés és az adminisztráció területén.
3. A főképviselő politikai helyettese(i) tekintetében egyértelmű rendszer kialakítása (vagy az EKSZ struktúráin belül, vagy pedig a főképviselő számára egyértelműbb fölérendeltségi viszony meghatározása más biztosok felett). Annak a már létező gyakorlatnak a hivatalossá tétele megállapodások megkötésével, hogy a külügyminiszterek, a Bizottság egyes tagjai és az EKSZ vezető beosztású tisztviselői helyettesíthetik a főképviselőt (beleértve a parlamenti, tanácsi és bizottsági üléseken való képviseletének ellátását is).
4. A bizottsági portfóliók jövőbeli elosztásakor a főképviselő pozíciójának erősítése a külső segítségnyújtási programokkal kapcsolatos bizottsági döntéshozatalban annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb összhang alakuljon ki az uniós külpolitikai prioritásokkal; továbbá egyértelművé kell tenni a főképviselő kiemelt felelősségét a nyugat-balkáni országokkal és az Európai Szomszédságpolitika országaival fennálló kapcsolatok tekintetében.
5. Az EKSZ legfelső vezetési struktúrájának ésszerűsítése, ideértve különösen a Vezetőtestület összetételét, valamint az ügyvezető igazgatók és az igazgatók közti munkamegosztást. Az ügyvezető főtitkár és az operatív igazgató tisztségének összevonásával egyetlen főtitkári poszt létrehozása, az ügyvezető igazgatók számának csökkentése.

MŰKÖDÉS

6. A közeljövőbeni intézményi változások részeként a főképviselő politikai elszámoltathatóságról szóló nyilatkozatának módosítása (pl. annak a problémának a megoldása, hogy ki képviselheti a főképviselőt a parlamenti vitákban; az Európai Parlament fokozottabb bevonása a felsőbb szintű szakpolitikai tervezésbe; a minősített információkhoz való hozzáférés, ideértve az uniós küldöttségektől származó politikai jelentéstételt; az Európai Parlament harmadik országbeli látogatásainak támogatása).
7. A költségvetési rendelet módosítása a küldöttségeknél fennálló kettős pénzügyi engedélyezés problémájának kezelésére.
8. A Bizottság számviteli és belső ellenőrzési szolgálatai által az EKSZ pénzügyi igazgatásában betöltött szerep felülvizsgálata.
9. A fennmaradó hatásköri kérdések megoldása annak érdekében, hogy az EKSZ és az uniós küldöttségek jelentsék az Unió egyetlen képviseletét uniós kapcsolati kérdésekben, beleértve a vegyes hatáskörbe tartozó kérdéseket és a többoldalú fórumokon (ENSZ, EBESZ stb.) való fellépést is.

1. melléklet

A TAGÁLLAMI DIPLOMATÁK ARÁNYA AZ AD BESOROLÁSÚ SZEMÉLYZETEN BELÜL, FIGYELEMBE VÉVE A 2013. ÉVI ROTÁCIÓ MÁR BEJELENTETT FELVÉTELEIT							AST BESOROLÁSÚ SZEMÉLYZET 2013. JÚNIUS 20-ÁN	SZERZŐDÉSES ALKALMAZOTTAK 2013. JÚNIUS 20-ÁN
Országok	Tagállam Diplomaták	%	AD Tisztviselők	%	Összesen	%		
Ausztria	11	1,2%	17	1,8%	28	3,0%	11	7
Belgium	16	1,7%	49	5,2%	65	7,0%	166	85
Bulgária	10	1,1%	3	0,3%	13	1,4%	5	5
Ciprus	1	0,1%	3	0,3%	4	0,4%	2	0
Cseh Közt.	12	1,3%	11	1,2%	23	2,5 %	13	2
Dánia	10	1,1 %	17	1,8 %	27	2,9 %	16	1
Észtország	7	0,7 %	5	0,5 %	12	1,3 %	10	0
Finnország	7	0,7 %	13	1,4 %	20	2,1 %	17	4
Franciaország	39	4,2 %	83	8,9 %	122	13,0 %	51	68
Németország	22	2,4 %	69	7,4 %	91	9,7 %	42	19
Görögország	9	1,0 %	26	2,8 %	35	3,7 %	28	3
Magyarország	11	1,2 %	10	1,1 %	21	2,2 %	10	2
Írország	7	0,7 %	15	1,6 %	22	2,4 %	14	3
Olaszország	15	1,6 %	84	9,0 %	99	10,6 %	53	39
Lettország	7	0,7 %	4	0,4 %	11	1,2 %	3	1
Litvánia	4	0,4 %	5	0,5 %	9	1,0 %	5	2
Luxemburg	0	0,0 %	2	0,2 %	2	0,2 %	0	0
Málta	6	0,6 %	2	0,2 %	8	0,9 %	4	0
Hollandia	10	1,1 %	21	2,2 %	31	3,3 %	25	2
Lengyelország	10	1,1 %	27	2,9 %	37	4,0 %	24	4
Portugália	9	1,0 %	20	2,1 %	29	3,1 %	29	12
Románia	14	1,5 %	4	0,4 %	18	1,9 %	16	12
Szlovákia	4	0,4 %	3	0,3 %	7	0,7 %	4	3
Szlovénia	9	1,0 %	2	0,2 %	11	1,2 %	10	0
Spanyolország	22	2,4 %	61	6,5 %	83	8,9 %	44	36
Svédország	11	1,2 %	25	2,7 %	36	3,9 %	28	1
Egyesült Királyság	25	2,7 %	46	4,9 %	71	7,6 %	29	9

Összesen	308	32,9 %	627	67,1 %	935	100,0 %	659	320
----------	-----	--------	-----	--------	-----	---------	-----	-----

EKSZ Felülvizsgálat



honlap

Facebook

Twitter

Europe in the World