

Udenrigsministeriet, 7. april 2010

## Grundnotat: Etablering af den fælles udenrigstjeneste

### 1. Resumé

*Udenrigsrepræsentant Catherine Ashton har fremlagt forslag til etablering af den fælles udenrigstjeneste som en separat tjeneste mellem Rådssekretariatet og Kommissionen. Tjenesten vil blive sat sammen af eksisterende tjenestegrene i Rådssekretariatet og Kommissionen, mens der også vil være mulighed for udsendelse af personale fra medlemsstaternes diplomatiske tjenester. Der kan forventes fortsatte drøftelser af visse elementer i forslaget i Rådet, herunder muligvis særligt EU-delegationernes rolle inden for konsulære opgaver samt arbejdsdelingen i forhold til Kommissionen, mens der også forventes væsentlige forhandlinger i forhold til Europa-Parlamentet, hvis medvirken kræves til fastlæggelsen af en række nødvendige følgeretsakter. Fra dansk side søges det aktivt at bidrage til en konstruktiv etableringsproces for den fælles udenrigstjeneste, ligesom der arbejdes for, at de nye instrumenter og muligheder i Lissabon-traktaten bringes til aktiv anvendelse med henblik på at styrke Europas gennemslagskraft. På den baggrund støttes en snarlig vedtagelse af forslaget om etablering af den fælles udenrigstjeneste.*

### 2. Baggrund

Ifølge Lissabon-traktatens art. 27, stk. 3 (TEU), skal udenrigsrepræsentanten fremsætte forslag til etablering af den fælles udenrigstjeneste. Forslaget skal vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og med samtykke fra Kommissionen. Der vil derudover være behov for at tilpasse en række øvrige retsakter, særligt vedr. budget og personale. På disse områder kræves fuld medvirken fra Europa-Parlamentet.

Det fremgår af en erklæring til Lissabon-traktaten, at det forberedende arbejde med etableringen af den fælles udenrigstjeneste skal igangsættes umiddelbart efter underskrivelsen af traktaten. På den baggrund godkendte Det Europæiske Råd den 29. oktober 2009 en rapport fra det svenske formandskab med en række anbefalinger til etableringen af tjenesten. Samtidig vedtog Europa-Parlamentet en betænkning om den fælles udenrigstjeneste med anbefaling om en tættere tilknytning til Kommissionen.

Catherine Ashton blev den 19. november 2009 af Det Europæiske Råd designeret som udenrigsrepræsentant, men kunne først optage hendes fulde ansvar som også viceformand i Kommissionen med tiltrædelsen af den samlede Kommission den 10. februar 2010.

På opfordring fra Ashton stillede den danske regering ultimo februar sin hidtidige EU-ambassadør Poul Skytte Christoffersen til rådighed som hendes særlige rådgiver for etableringen af den fælles udenrigstjeneste.

Udenrigsrepræsentanten fremsatte derefter den 25. marts 2010 forslag om etableringen af tjenesten. Samtidig har Kommissionen fremsat forslag om konsekvensændringer i hhv. finansforordningen og personalestatutten.

### **3. Hjemmelsgrundlag**

Forslaget har hjemmel i Lissabon-traktatens art. 27, stk. 3 (TEU), hvoraf det fremgår, at udenrigsrepræsentanten skal fremsætte forslag til etablering af den fælles udenrigstjeneste. Forslaget skal vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og med samtykke fra Kommissionen.

### **4. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

### **5. Formål og indhold**

Det fremgår af forslaget, at den fælles udenrigstjeneste skal have sit hovedkontor i Bruxelles og være et funktionelt selvstændigt organ separat fra såvel Kommissionen som Rådssekretariatet.

Den fælles udenrigstjeneste skal fungere under ledelse af udenrigsrepræsentanten og støtte denne i alle dens funktioner, dvs. i gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, i varetagelsen af formandskabet for Udenrigsrådet, samt i varetagelsen af udenrigsrepræsentantens rolle som viceformand i Kommissionen med særligt ansvar for Unionens eksterne relationer og for koordinering af andre aspekter af EU's eksterne politikker. Den fælles udenrigstjeneste skal tillige bistå Kommissionsformanden, Kommissionen og formanden for Det Europæiske Råd.

Den fælles udenrigstjeneste skal arbejde sammen med medlemsstaternes diplomatiske tjenester samt Rådssekretariatet og Kommissionen for at sikre sammenhæng mellem de forskellige områder af Unionens eksterne politikker.

Det fremgår også af forslaget, at den fælles udenrigstjeneste skal ledes af en generalsekretær og to vice-generalsekretærer. Tjenesten skal bestå af et antal geografiske og horisontale generaldirektorater samt et antal stabsfunktioner for blandt andet juridiske og inter-institutionelle anliggender. De eksisterende enheder i Rådssekretariatet for krisestyring – dvs. den samlede planlægningsenhed, den civile kapacitetsenhed, militærstaben og situationscentret – skal indgå i den fælles udenrigstjeneste med direkte reference til udenrigsrepræsentanten. Den fælles udenrigstjeneste vil i øvrigt blive sammensat af en række eksisterende udenrigspolitiske enheder i Bruxelles, herunder primært de respektive generaldirektorater for udenrigsanliggender i hhv. Kommissionen og Rådssekretariatet. Der forudses tilknyttet en liste over disse enheder til den endelige rådsafgørelse.

Udenrigsrepræsentanten skal udpege den faste formand for komitéen for politiske og sikkerhedspolitiske spørgsmål (PSC) blandt medarbejderne i den fælles udenrigstjeneste, samt for de øvrige arbejdsgrupper under Rådet, der forventes at overgå til fast formandskab, herunder de geografiske arbejdsgrupper og en række horisontale arbejdsgrupper.

Udover de centrale enheder i Bruxelles vil den fælles udenrigstjeneste bestå af Unionens eksisterende delegationer i tredjelande og ved internationale organisationer. EU-delegationerne vil

skulle ledes af en delegationschef under udenrigsrepræsentantens autoritet. Delegationschefen skal sikre sammenhæng i alle dele af EU-delegationens arbejde og skal modtage instruktioner fra udenrigsrepræsentanten. Inden for områder hvor Kommissionen er tildelt særlige beføjelser ifølge traktaten – og det vil primært sige inden for forvaltning af de operationelle budgetter – vil Kommissionen også kunne sende instruktioner til delegationerne. EU-delegationerne vil skulle arbejde sammen med medlemsstaternes repræsentationer, og delegationerne forudses at kunne støtte medlemsstaterne i deres konsulære bistand til borgerne efter anmodning fra medlemsstaterne.

Den fælles udenrigstjeneste skal bestå af personale fra institutionerne og fra medlemsstaternes diplomatiske tjenester. Sidstnævnte vil få status af midlertidige agenter, men alle medarbejdere vil blive behandlet på lige fod. Udenrigsrepræsentanten vil have ansættelsesmyndigheden, mens der skal sammensættes en ansættelseskomité med deltagere fra de to institutioner og medlemsstaterne. Alle ansættelser skal baseres på kvalifikationer ud fra den bredest mulige geografiske base. Der vil være lige adgang for alle typer medarbejdere til alle stillinger i tjenesten. Personalet i tjenesten skal omfatte en meningsfuld tilstedeværelse af statsborgere fra alle medlemslande. Når tjenesten er fuldt etableret skal mindst en tredjedel af personalet komme fra medlemsstaterne. Der skal fastlægges regler for mobilitet internt i tjenesten og i forhold til tilbagevending til de afsendende tjenester.

Udenrigsrepræsentanten skal være ansvarlig for FUSP-budgettet, stabilitetsinstrumentet, instrumentet for samarbejde med de industrialiserede lande, public diplomacy og valgobservationsmissioner. Den fælles udenrigstjeneste skal desuden bidrage til programmeringen for alle de eksterne instrumenter, dvs. udviklingsinstrumentet, den europæiske udviklingsfond, menneskerettighedsinstrumentet, naboskabsinstrumentet og instrumentet for nukleart samarbejde. Den fælles udenrigstjeneste skal her have særligt ansvar for at forberede Kommissionens beslutninger vedr. den strategiske og flerårige programmering, inkl. den regionale landeallokering, lande- og regionalstrategier samt nationale og regionale indikative programmer, der skal fremlægges for Kommissionens kollegium i fællesskab af udenrigsrepræsentanten og den relevante kommissær. Inden for alle disse skridt skal arbejdet foregå i tæt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene og under direkte opsyn af den relevante kommissær, dvs. udviklingskommissæren fsva. udviklingsinstrumentet og udviklingsfonden, samt naboskabskommissæren fsva. naboskabsinstrumentet.

Den fælles udenrigstjeneste skal underlægges reglerne for aktindsigt i forordning 1049/2001. Udenrigsrepræsentanten skal fremlægge en rapport om etableringen af den fælles udenrigstjeneste i 2012, mens Rådet på forslag fra udenrigsrepræsentanten skal gennemgå rådsafgørelsen senest i 2014. Udenrigsrepræsentanten skal desuden fremlægge årlige rapporter om sammensætningen af personalet i den fælles udenrigstjeneste.

Afgørelsen træder i kraft samme dag som dens vedtagelse; dog således at de elementer, som kræver vedtagelse af følgeretsakterne vedr. ændringer af hhv. personalestatutten, finansforordningen og budgettet først træder i kraft samtidig med disse ændrings ikrafttræden.

I det videre arbejde med etableringen af den fælles udenrigstjeneste har formandskabet fremlagt en køreplan, der sigter mod vedtagelse på Rådet for almindelige anliggender den 26. april 2010.

## **6. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal høres om forslaget til etablering af den fælles udenrigstjeneste. Der forventes at foreligge en udtalelse i løbet af første halvår 2010.

## **7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Ikke relevant.

## **8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet**

Sagen forventes ikke at have konsekvenser for samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

Det fremgår af forslaget, at udenrigsrepræsentanten senest en måned efter afgørelsens vedtagelse skal fremlægge et skøn over indtægter og udgifter for den fælles udenrigstjeneste, inkl. en etableringsplan med henblik på, at Kommissionen kan opstille et budget for tjenesten.

Etableringen af den fælles udenrigstjeneste skal basere sig på omkostningseffektivitet med budgetneutralitet som mål. Med henblik herpå ventes der at blive tale om en gradvis opbygning, ligesom at alle muligheder for rationaliseringer bør udnyttes. For at sikre passende tilstedeværelse af personale fra medlemsstaterne – udover de eksisterende stillinger, der ventes overflyttet til den fælles udenrigstjeneste fra Kommissionen og rådssekretariatet – skal der sikres stillinger via omformning af eksisterende midlertidige stillinger i Kommissionen og Rådssekretariatet samt via naturlig afgang og på anden vis. Derudover vil der blive behov for et begrænset antal yderligere stillinger til midlertidigt ansatte fra medlemsstaterne, som vil skulle finansieres inden for rammerne af de nuværende finansielle perspektiver.

## **9. Høring**

Sagen skal ikke i høring.

## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Fra dansk side støttes, at EU kommer til at spille en større rolle på verdensscenen. Som del heraf søges det fra dansk side aktivt at bidrage til en konstruktiv etableringsproces for den fælles udenrigstjeneste, ligesom der arbejdes for, at de nye instrumenter og muligheder i Lissabontraktaten bringes til aktiv anvendelse med henblik på at styrke Europas gennemslagskraft.

## **11. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der forventes enighed om, at etableringen af den fælles udenrigstjeneste bør vedtages snarest mulig med henblik på en styrkelse af EU's globale rolle.

## **12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget til etablering af den fælles udenrigstjeneste har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Sagen har dog i andre sammenhænge været drøftet med Europaudvalget, senest i forbindelse med rådsmødet for almindelige anliggender og udenrigsanliggender den 22. marts 2010.