Сряда, 13 март 2019 г.

ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

P8_TA(2019)0172

Правомощия и мандат на специалните представители на ЕС

Препоръка на Европейския парламент от 13 март 2019 г. до Съвета, Комисията и заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност относно правомощията и мандата на специалните представители на ЕС (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Европейският парламент,

— като взе предвид членове 2, 3, 6, 21, 33 и 36 от Договора за Европейския съюз,

— като взе предвид решението на Съвета от 26 юли 2010 г. за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност ([1]),

— като взе предвид декларацията на заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ЗП/ВП) относно политическата отчетност ([2]),

— като взе предвид годишните доклади на върховния представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент относно изпълнението на общата външна политика и политика на сигурност,

— като взе предвид годишните доклади на ЕС за правата на човека и демокрацията по света,

— като взе предвид Междуинституционалното споразумение от 20 ноември 2002 г. между Европейския парламент и Съвета относно достъпа на Европейския парламент до чувствителна информация на Съвета в областта на политиката на сигурност и отбрана,

— като взе предвид насоките относно назначаването, мандата и финансирането на специалните представители на ЕС от 9 юли 2007 г. и бележката на Съвета (7510/14) от 11 март 2014 г.,

— като взе предвид своята резолюция от 8 юли 2010 г. относно предложението за решение на Съвета за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност ([3]),

— като взе предвид Глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз, представена от ЗП/ВП на 28 юни 2016 г., и последващите доклади за изпълнението,

— като взе предвид насоките на ЕС за насърчаване и защита на упражняването на всички права на човека от лесбийките, гейовете и бисексуалните, транссексуалните и интерсексуалните (ЛГБТИ) лица, приети от Съвета през 2013 г.,

([1]) ОВ L 201, 3.8.2010 г., стр. 30.
([2]) ОВ C 210, 3.8.2010 г., стр. 1.
([3]) ОВ C 351 E, 2.12.2011 г., стр. 454.

— като взе предвид заключителния акт от Хелзинки от 1975 г. на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) и всичките му принципи като основен документ за европейската и регионалната система за сигурност в по-широк план,

— като взе предвид своите резолюции относно годишните доклади на върховния представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент относно изпълнението на общата външна политика и политика на сигурност,

— като взе предвид своите резолюции относно годишните доклади на ЕС за правата на човека и демокрацията по света,

— като взе предвид своята препоръка от 15 ноември 2017 г. до Съвета, Комисията и ЕСВД относно Източното партньорство, с оглед на срещата на високо равнище през ноември 2017 г. ([1]),

— като взе предвид своята резолюция от 4 юли 2017 г. относно провеждане на борба срещу нарушенията на правата на човека в контекста на военните престъпления и престъпленията против човечеството, в това число и геноцида ([2]),

— като взе предвид своите резолюции относно Украйна, в които се призовава за назначаване на специален представител на ЕС (СПЕС) за Крим и региона на Донбас,

— като взе предвид своята препоръка към Съвета от 13 юни 2012 г. относно специалния представител на ЕС за правата на човека ([3]),

— като взе предвид членове 110 и 113 от своя Правилник за дейността,

— като взе предвид доклада на комисията по външни работи (A8-0171/2019),

А. като има предвид, че ЕС има амбицията да бъде по-силен участник на световната сцена — не само в икономически, но и в политически план, като се стреми със своите действия и политики да допринася за поддържането на международния мир и сигурност и основан на правила световен ред;

Б. като има предвид, че специалните представители на ЕС (СПЕС) се назначават от Съвета по предложение на заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, с мандат за постигане на напредък по конкретни цели с тематичен или отчитащ географската специфика политически или свързан със сигурността характер; като има предвид, че СПЕС доказаха, че са ценен и гъвкав инструмент за дипломацията на ЕС, тъй като могат да персонализират и представляват ЕС на важни места и ситуации, с подкрепата на всички държави членки; като има предвид, че гъвкавостта на мандатите на СПЕС означава, че те са оперативни инструменти, които могат да се използват бързо, когато възникнат опасения в някои държави или по определени въпроси;

В. като има предвид, че благодарение на честото присъствие на място, СПЕС имат привилегирована позиция за установяване на диалог с гражданското общество и местните участници, както и за провеждане на проучвания на място; като има предвид, че този пряк опит им позволява да допринасят конструктивно за формулирането на политики и стратегии;

Г. като има предвид, че понастоящем има петима регионални СПЕС (за Африканския рог, Сахел, Централна Азия, близкоизточния мирен процес и Южен Кавказ и кризата в Грузия), двама СПЕС за специфични страни (Косово и Босна и Херцеговина) и един тематичен СПЕС, отговарящ за правата на човека;

Д. като има предвид, че понастоящем само двама СПЕС са жени;

([1]) ОВ C 356, 4.10.2018 г., стр. 130.
([2]) ОВ C 334, 19.9.2018 г., стр. 69.
([3]) ОВ C 332 E, 15.11.2013 г., стр. 114.

Сряда, 13 март 2019 г.

Е. като има предвид, че в случая на СПЕС, назначени с мандати за специфични страни, тяхната двустранна роля, съобразно която СПЕС е същевременно и ръководител на делегацията на ЕС в съответната страна, допринесе за съгласуваността и ефикасността на присъствието на ЕС в чужбина; като има предвид, че разполагането на допълнителни специфични за отделни страни СПЕС вече трябва да бъде съгласувано със стратегиите на ЕС за външни дейности, като се има предвид укрепването на делегациите на ЕС чрез Договора от Лисабон, с помощта на който те придобиха отговорност за координирането на всички действия на ЕС по места, включително политиките в областта на ОВППС;

Ж. като има предвид, че съществуват други области и конфликти с висок приоритет, включително в непосредствена близост на ЕС, които изискват специално внимание, по-голямо участие и видимост на ЕС, като например руската агресия в Украйна и незаконната окупация на Крим;

З. като има предвид, че СПЕС доказаха своята полезност, особено при тяхното провеждане на политически диалози на високо равнище и с техния капацитет за достигане на партньори на високо равнище в много чувствителна политическа среда;

И. като има предвид, че СПЕС се финансират от бюджета на ОВППС, по отношение на който се взема съвместно решение с Парламента, и се отчитат за изпълнението на бюджета пред Комисията;

Й. като има предвид, че ЗП/ВП се ангажира да отговори положително на исканията на Европейския парламент за изслушване на новоназначените СПЕС преди заемането на длъжности от тях и за улесняване на редовното информиране на Парламента от СПЕС;

К. като има предвид, че СПЕС се избират сред лица, които преди това са заемали висш дипломатически или политически пост в своята страна или в международни организации; като има предвид, че те се ползват със значителна степен на гъвкавост и свобода на преценка за начина, по който да изпълняват своя мандат, което може да способства за постигането на поставените цели, прилагането на стратегии и осигуряването на добавена стойност за ЕС;

Л. като има предвид, че ключовата роля на СПЕС е да допринасят за единството, последователността, съгласуваността и ефективността на външната дейност и представителството на ЕС; като има предвид, че те показват интереса на ЕС към дадена държава, регион или тематична област и засилват неговата видимост, както и допринасят за изпълнението на дадена стратегия или политика на ЕС по отношение на държавата, региона или тематичния въпрос, за които е предоставен мандат;

1. отправя следните препоръки към Съвета, Комисията и заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност:

а) да представят стратегически размисъл относно използването, ролята, мандатите и приноса на СПЕС в контекста на изпълнението на Глобалната стратегия на ЕС;

б) да гарантират, че СПЕС се назначават само ако има ясна добавена стойност от използването на този инструмент, т.е. ако техните задачи не могат да бъдат ефикасно изпълнени от съществуващите структури в рамките на ЕСВД, включително от делегациите на ЕС, или в рамките на Комисията;

в) да гарантират, че СПЕС се използват предимно за засилване на усилията на ЕС за предотвратяване и решаване на конфликти и прилагане на стратегиите на ЕС, в частност чрез посредничество и улесняване на диалога, и за постигане на целите на политиката на ЕС в специфични тематични области в областта на външните отношения и при зачитане на международното право;

г) да избегнат умножаването на броя на СПЕС и фрагментирането на техните мандати, което би породило дублиране с други институции на ЕС и би довело до повишени разходи за координация;

д) да гарантират, че мандатите и действията на СПЕС по отношение на регионалната сигурност и предотвратяването на конфликти, посредничеството при конфликти и решаването на конфликти се ръководят от принципите на международното право, както е посочено в Заключителния акт от Хелзинки от 1975 г. и други основни норми на международното право, както и от мирното уреждане на спорове, като ключов елемент на европейската система за сигурност и както се подчертава в Глобалната стратегия на ЕС; и да спазват всички правила и политики, приети от ЕС по отношение на региона или конфликта, попадащи в тяхната сфера на отговорност;

е) да разгледат всички възможни средства за засилване на ролята на СПЕС като ефективен инструмент на външната политика на ЕС, със способност да развиват и да дават тласък на инициативи на ЕС в областта на външната политика, както и да насърчават полезното взаимодействие, по-специално чрез гарантиране на това, че СПЕС могат да пътуват свободно в рамките на зоната, обхваната от техния мандат, включително конфликтните зони, за целите на ефективното изпълнение на техните задачи;

ж) да гарантират по-голяма прозрачност и видимост на работата на СПЕС, включително чрез публично докладване относно посещенията в държавите, работната програма и приоритетите, както и създаването на индивидуални уебстраници, за да се даде възможност за публичен контрол върху техните действия;

з) да укрепят активите, които съставляват добавената стойност на СПЕС, а именно легитимност, изградена върху подкрепата на ЗП/ВП и на държавите членки, свързани с държави/регионални/тематични отговорности, политическа тежест, гъвкавост и засилване на присъствието и видимостта на ЕС в партньорски държави, като по този начин засилят имиджа на ЕС като ефективен международен фактор;

Относно мандата

и) да позволят подходяща продължителност на мандата, която да създава перспектива, позволяваща наемането на квалифициран висш персонал, и да дава възможност за изпълнение на мандата, както и за изграждане на доверие с партньорите, създаване на мрежи и оказване на влияние върху процесите; да гарантират редовен преглед в съответствие с развитието в съответната държава/ регион или в съответната област и също така да позволят удължаване на мандата, ако това се изисква от обстоятелствата;

й) да допринасят за изпълнението на политика или стратегия на ЕС по отношение на района, обхванат от мандата, и за формулирането или преразглеждането на стратегии или политики;

к) да гарантират, че предотвратяването и решаването на конфликти, посредничеството и улесняването на диалога, както и основните свободи, правата на човека, демокрацията, принципите на правовата държава и равенството на половете се разглеждат като хоризонтални приоритети и следователно като ключови аспекти от обхвата на мандата на СПЕС, и че се осигурява адекватно докладване относно действията, предприети в тези области;

л) да изискват процедури за оценка и мониторинг, които обхващат постигнатите резултати, срещаните пречки, отбелязването на ключовите предизвикателства, приноса към формулирането на политиката и оценката на координацията на дейностите на СПЕС с други участници от ЕС, за да се насърчава обменът на най-добри практики сред СПЕС, както и да се прави оценка на изпълнението и да се разглежда подновяването и прегледа на мандатите;

м) да осигурят съгласуваност на мандата за Централна Азия със стратегията на ЕС за Централна Азия от 2007 г., преразгледана през 2015 г., с цел да се повиши ефективността и видимостта на Съюза в региона;

н) да въведат дълъг период на „изчакване“ за СПЕС, с цел да се гарантира възможно най-високо равнище на етични стандарти за случаите на конфликт на интереси;

о) да гарантират, че комисията по външни работи на Европейския парламент участва в изготвянето на мандатите — нови и удължени — на СПЕС;

Относно инструментите

п) да запазят гъвкавостта и автономността, с които се ползват СПЕС като характерен инструмент на ОВППС с отделен източник на финансиране и привилегировани отношения със Съвета; при все това, същевременно да засилят координацията и връзките с оглед на докладването със съответните управляващи дирекции на ЕСВД (регионални, тематични, по линия на ОПСО и реакцията при кризи) и със съответните генерални дирекции на Комисията; да гарантират бърза и прозрачна процедура за назначаване и потвърждаване;

Сряда, 13 март 2019 г.

р) да предприемат мерки по отношение на недостатъците в областта на запазването на институционалната памет и приемствеността между изходящите и входящите СПЕС чрез засилване на логистичната и административната подкрепа от страна на ЕСВД, включително архивиране, и основно чрез командироването на политически съветници от ЕСВД и други институции на ЕС, по целесъобразност, които да се присъединят към екипите на СПЕС;

Относно личния профил

с) да назначават като СПЕС лица с голям дипломатически и политически опит и подходящ профил, като гарантират по-специално, че те разполагат с необходимото политическо влияние за създаване на връзки и взаимно доверие с партньорите на високо равнище; да се възползват в това отношение от съществуващия резерв от лица с политически и дипломатически опит в целия ЕС; да зачитат баланса по отношение на половете и географското равновесие; да гарантират, че решението за назначаване на конкретно лице се взема по прозрачен начин и само след потвърждаване на допустимостта на кандидата, по-специално по отношение на потенциален конфликт на интереси и на гарантирането на това, че кандидатът отговаря на стандартите за етично поведение;

т) да гарантират, че назначаването на СПЕС може да бъде потвърдено само след положително становище от комисията по външни работи на Европейския парламент;

у) да осигурят по-лесен достъп до информация и обосновка по отношение на избраните кандидати;

В обхванатите области

ф) да съсредоточат мандатите на СПЕС върху укрепването на регионалната сигурност и предотвратяването и решаването на конфликти, особено посредством улесняване на диалога и посредничество, при които ангажиментът на ЕС може да придаде добавена стойност; да гарантират, че в случай на тематична насоченост, назначаването на СПЕС не дублира или подкопава ролята на Комисията и СПЕС;

х) като имат предвид ролята на СПЕС като специфичен дипломатически инструмент във външната дейност на ЕС и като отчитат значението на стабилността на съседните на ЕС държави, да насърчават СПЕС да развиват все по-близки отношения с държавите, засегнати от продължителни конфликти, с акцент върху силната необходимост от това, СПЕС да допринасят за мирното уреждане на конфликтите в съседните на ЕС държави;

ц) да приветстват назначаването на новия СПЕС за правата на човека и да признаят работата на изпълнявалия преди това длъжността, който успешно е изпълнявал ролята си за повишаване на ефективността и видимостта на политиката на ЕС в областта на правата на човека; отбелязва, че отговорностите на длъжността са разширени, така че да включват насърчаване на спазването на международното хуманитарно право и насърчаване на подкрепата за международното наказателно правосъдие;

ч) да засилят капацитета и ролята на СПЕС за правата на човека, като се има предвид, че тази позиция разполага с международен мандат, който следователно изисква и предполага политически диалог с трети държави, съответните партньори, бизнеса, гражданското общество и международни и регионални организации, както и действия в рамките на релевантни международни форуми;

ш) като имат предвид, че е важно да не се увеличава значително броят на СПЕС, така че да не се отклоняват от специфичния им характер, да се премахнат постепенно мандатите на съществуващите СПЕС за специфични страни и, в очакване на цялостното разделяне на отговорностите в следващата Комисия и ЕСВД, да обмислят назначаването на регионални СПЕС; да обмислят назначаването на тематични СПЕС за международната координация на борбата срещу изменението на климата, за международното хуманитарно право и международното правосъдие и за разоръжаването и неразпространението на ядрено оръжие, като в последния случай да се поемат дейностите на настоящия специален пратеник на ЕС за тази област;

щ) да назначат нов СПЕС за Украйна, с особено внимание върху Крим и Донбас, който да отговаря за наблюдението на положението с правата на човека в окупираните територии, изпълнението на споразуменията от Минск, намаляването на напрежението в Азовско море и застъпването за правата на вътрешно разселените лица, както беше поискано по-рано от Парламент в неговите резолюции;

Относно взаимодействието и сътрудничеството

аа) да засилят взаимодействието и координацията на СПЕС с различните институции на ЕС, гражданското общество и държавите членки, така че да се осигури максимално полезно взаимодействие и съгласувана ангажираност на всички участници; да засилят участието на СПЕС в системата на ЕС за ранно предупреждение за конфликти; да гарантират, че няма припокриване с други дипломатически фигури на високо равнище, като например специалните пратеници на ЕС; и да осигурят сътрудничество с други единомислещи партньори и пратеници, включително тези, определени от ООН, НАТО и САЩ;

аб) като има предвид, че Европейският парламент е съзаконодател по отношение на гражданската част на бюджета за ОВППС, която се администрира от Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI), да засилят надзора на Парламента върху дейностите на СПЕС и да повишат тяхното равнище на отчетност и прозрачността на тяхната работа, като припомня, че тази цел може да бъде постигната чрез редовно споделяне на информация относно изпълнението на мандата на СПЕС, тяхната работа и постижения и предизвикателствата, пред които те са изправени, чрез редовни и поне ежегодни срещи и размяна на мнения между СПЕС и съответните органи на ЕП, по-специално комисията по външни работи и подкомисиите съответно по правата на човека и по сигурност и отбрана на ЕП, както и чрез системно споделяне с ЕП на доклади и национални стратегии, изпратени от СПЕС до Комитета по политика и сигурност (КПС) в рамките на Съвета и до ЕСВД; и, за тази цел, да настояват тези документи да бъдат включени в междуинституционалното споразумение в областта на ОВППС;

ав) да насърчават взаимодействието и да улесняват диалога с гражданското общество и гражданите, в регионите, обхванати от СПЕС, като част от процесите на превантивна дипломация и посредничество, както и в интерес на видимостта на ЕС; да гарантират по-специално, че СПЕС действат с проактивна ангажираност по отношение на участници от гражданското общество, защитници на правата на човека или гласове на несъгласие, които може да са заплашвани или атакувани от местните органи;

2. препоръчва, следващият Европейски парламент да изиска поемането на ангажимент от страна на новия ЗП/ВП да представи, в рамките на първите шест месеца от своя мандат, стратегически размисъл относно използването на СПЕС, в контекста на изпълнението на Глобалната стратегия и в съответствие с изложените по-горе принципи и препоръки;

3. възлага на своя председател да предаде настоящата препоръка на Съвета, на Комисията, на заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на специалните представители на ЕС.