Středa, 13. března 2019

DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ PARLAMENT

P8_TA(2019)0172

Oblast působnosti a mandát zvláštních zástupců EU

Doporučení Evropského parlamentu ze dne 13. března 2019 Radě, Komisi a místopředsedkyni Komise, vysoké představitelce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ohledně rozsahu a mandátu zvláštních zástupců EU (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Evropský parlament,

— s ohledem na články 2, 3, 6, 21, 33 a 36 Smlouvy o Evropské unii,

— s ohledem na návrh rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost ([1]),

— s ohledem na prohlášení místopředsedkyně Komise, vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku o politické odpovědnosti ([2]),

— s ohledem na výroční zprávu vysoké představitelky Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku pro Evropský parlament o provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky,

— s ohledem na výroční zprávy EU o lidských právech a demokracii ve světě,

— s ohledem na interinstitucionální dohodu ze dne 20. listopadu 2002 mezi Evropským parlamentem a Radou o přístupu Evropského parlamentu k citlivým informacím Rady v oblasti bezpečnostní a obranné politiky,

— s ohledem na pokyny pro jmenování, mandát a financování zvláštních zástupců EU ze dne 9. července 2007 a na přípis Rady (7510/14) ze dne 11. března 2014,

— s ohledem na své usnesení ze dne 8. července 2010 o návrhu rozhodnutí Rady o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost ([3]),

— s ohledem na globální strategii pro zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie, kterou dne 28. června 2016 představila místopředsedkyně, vysoká představitelka, a na následné zprávy o provádění,

— s ohledem na obecné zásady EU pro prosazování a ochranu požívání veškerých lidských práv lesbicky, homosexuálně, bisexuálně, transsexuálně a intersexuálně orientovanými (LGBTI) osobami, které přijala Rada v roce 2013,

([1]) Úř. věst. L 201, 3.8.2010, s. 30.
([2]) Úř. věst. C 210, 3.8.2010, s. 1.
([3]) Úř. věst. C 351 E, 2.12.2011, s. 454.

— s ohledem na Helsinský závěrečný akt Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě z roku 1975 jakožto základní dokument pro evropské a širší regionální bezpečnostní uspořádání a s ohledem na všechny zásady v něm uvedené,

— s ohledem na svá usnesení o výročních zprávách vysoké představitelky Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku pro Evropský parlament o provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky,

— s ohledem na svá usnesení o výročních zprávách EU o lidských právech a demokracii ve světě,

— s ohledem na doporučení Evropského parlamentu ze dne 15. listopadu 2017 Radě, Komisi a ESVČ k Východnímu partnerství před summitem konaným v listopadu 2017 ([1]),

— s ohledem na své usnesení ze dne 4. července 2017 o řešení případů porušování lidských práv v kontextu válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, včetně genocidy ([2]),

— s ohledem na svá usnesení o Ukrajině, která vyzývají ke jmenování zvláštních zástupců EU pro Krym a oblast Donbasu,

— s ohledem na své doporučení Radě ze dne 13. června 2012 týkající se zvláštního zástupce EU pro lidská práva ([3]),

— s ohledem na články 110 a 113 jednacího řádu,

— s ohledem na zprávu Výboru pro zahraniční věci (A8-0171/2019),

A. vzhledem k tomu, že EU má ambici stát se silným globálním hráčem nejen v ekonomickém, ale i politickém smyslu, a že skrze svou činnost a politiku usiluje o příspěvek k zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, jakož i světového uspořádání založeného na pravidlech;

B. vzhledem k tomu, že zvláštní zástupce EU (dále jen „zvláštní zástupci“) jmenuje Rada na návrh místopředsedkyně Komise, vysoké představitelky, přičemž jejich úkolem je prosazovat konkrétní tematicky či zeměpisně zaměřené cíle politické nebo bezpečnostní povahy; vzhledem k tomu, že zvláštní zástupci se ukázali být cenným a flexibilním nástrojem diplomacie EU, neboť mohou EU personalizovat a zastupovat na klíčových místech a v klíčových situacích za podpory všech členských států; vzhledem k tomu, že flexibilita jejich mandátu činí ze zvláštních zástupců operační nástroje, které lze bez prodlení použít v případech, kdy vzniknou obavy ve vztahu k určitým zemím nebo určité problematice;

C. vzhledem k tomu, že díky svému častému nasazení v terénu se zvláštní zástupci nacházejí ve výhodné pozici pro navázání dialogu s občanskou společností a místními subjekty i pro provádění šetření na místě; vzhledem k tomu, že tato přímá zkušenost jim umožňuje konstruktivním způsobem přispívat k utváření politik a strategií;

D. vzhledem k tomu, že v současnosti má EU pět regionálních zvláštních zástupců (pro oblast Afrického rohu, Sahelu, střední Asie, pro blízkovýchodní mírový proces a pro jižní Kavkaz a krizi v Gruzii), dva zvláštní zástupce pro konkrétní země (Kosovo a Bosnu a Hercegovinu) a jednoho tematického zvláštního zástupce pro lidská práva;

E. vzhledem k tomu, že mezi zvláštními zástupci jsou ženy v současnosti dvě;

([1]) Úř. věst. C 356, 4.10.2018, s. 130.
([2]) Úř. věst. C 334, 19.9.2018, s. 69.
([3]) Úř. věst. C 332 E, 15.11.2013, s. 114.

F. vzhledem k tomu, že díky „dvojí funkci“ jsou zvláštní zástupci s mandátem pro konkrétní zemi zároveň vedoucími příslušné delegace EU, což přispělo k ucelenosti a účinnosti přítomnosti EU v zahraničí; vzhledem k tomu, že jmenování dalších zvláštních zástupců pro konkrétní země musí být v souladu se strategií EU pro vnější činnost vzhledem k posílení delegací EU prostřednictvím Lisabonské smlouvy, která jim svěřila odpovědnost za koordinaci veškeré činnosti EU přímo na místě, včetně opatření SZBP;

G. vzhledem k tomu, že existují další vysoce prioritní oblasti a konflikty, mimo jiné i v bezprostředním sousedství EU, jež si žádají zvláštní pozornost, více zapojení a zviditelnění EU, například pokud jde o ruskou agresi proti Ukrajině a protiprávní okupaci Krymu;

H. vzhledem k tomu, že se zvláštní zástupci projevili jako užiteční zejména při vedení politických dialogů na vysoké úrovni a jako schopní zastihnout vysoce postavené partnery v situacích z politického hlediska citlivých;

I. vzhledem k tomu, že zvláštní zástupci jsou financováni z rozpočtu SZBP, o čemž spolurozhoduje Parlament, a že jsou za plnění rozpočtu odpovědni Komisi;

J. vzhledem k tomu, že místopředsedkyně, vysoká představitelka přislíbila, že vyhoví žádostem Evropského parlamentu o uspořádání slyšení s nově jmenovanými zvláštními zástupci, než nastoupí do funkce, a že zprostředkuje pravidelná informační vystoupení zvláštních zástupců v Parlamentu;

K. vzhledem k tomu, že zvláštní zástupci jsou vybíráni z jednotlivců, kteří v minulosti ve své zemi či v mezinárodních organizacích zastávali vedoucí diplomatické nebo politické funkce; vzhledem k tomu, že se při výkonu svého mandátu těší vysokému stupni flexibility a volnosti rozhodování, což může být prospěšné k dosažení stanovených cílů, realizaci strategií a vytváření přidané hodnoty EU;

L. vzhledem k tomu, že klíčovou rolí zvláštních zástupců je přispívat k jednotě, ucelenosti, soudržnosti a účinnosti vnější činnosti EU a její reprezentace; vzhledem k tomu, že prokazují zájem EU o určitou zemi, region či tematickou oblast, posilují její viditelnost a přispívají k provádění příslušné unijní strategie nebo politiky zaměřené na zemi, region či problematiku v rámci svého mandátu;

1. doporučuje Radě, Komisi a místopředsedkyni Komise, vysoké představitelce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku následující:

a) představit strategickou úvahu ohledně využití, úlohy, mandátů a příspěvku zvláštních zástupců s ohledem na provádění globální strategie EU;

b) zajistit, aby byli zvláštní zástupci jmenováni pouze tehdy, přinese-li využití tohoto nástroje jasnou přidanou hodnotu, tzn. pokud jejich úkoly nemohou účinně plnit stávající struktury v rámci ESVČ, včetně delegací EU, či v rámci Komise;

c) zajistit rovněž, aby byli zvláštní zástupci EU primárně využíváni k vystupňování úsilí EU v oblasti prevence a řešení konfliktů, k provádění unijních strategií, zejména pomocí zprostředkování a usnadnění dialogu, a k dosahování cílů politiky EU v konkrétních tematických oblastech, a to vše v rámci vnějších vztahů a při respektování mezinárodního práva;

d) vyvarovat se proliferaci zvláštních zástupců a roztříštěnosti jejich mandátů, jež by zapříčinila překrývání jejich činnosti s působením jiných orgánů EU a vedla by ke zvýšeným nákladům na koordinaci;

e) zajistit, aby se mandát a činnost zvláštních zástupců při prevenci a řešení konfliktů a zprostředkování jednání v jejich průběhu na regionální úrovni řídily zásadami mezinárodního práva v podobě vytyčené v Helsinském závěrečném aktu z roku 1975 a dalších zásadních normách mezinárodního práva, naplňovaly zásadu smírného řešení sporů coby klíčový prvek evropského bezpečnostního uspořádání, jak je zdůrazněno v globální strategii EU, a byly v souladu se všemi pravidly a politikami přijatými EU ve vztahu k danému regionu či konfliktu v rámci svěřeného mandátu;

f) zvážit veškeré možné způsoby, jak posílit úlohu zvláštních zástupců jako účinného nástroje vnější politiky EU schopného utvářet a rozvíjet iniciativy zahraniční politiky EU a podporovat synergické vazby, zvláště zajištěním toho, aby se mohli volně pohybovat po oblastech zahrnutých do jejich mandátu, včetně oblastí konfliktu, za účelem účinného naplňování svěřených úkolů;

g) zajistit vyšší transparentnost a zviditelnění práce zvláštních zástupců, mimo jiné skrze zveřejňování zpráv o návštěvách zemí, pracovním programu a prioritách i vytvořením samostatných internetových stránek, které umožní veřejný dohled nad jednáním zvláštních zástupců;

h) posílit přínos vytvářející přidanou hodnotu zvláštních zástupců, především legitimitu postavenou na podpoře místopředsedkyně, vysoké představitelky a členských států, regionální/tematickou odpovědnost či odpovědnost ve vztahu k dané zemi, politickou váhu, flexibilitu i přítomnost a viditelnost EU v partnerských zemích, čímž se vylepší obraz Unie coby efektivního hráče na mezinárodním poli;

Mandát

i) povolit odpovídající délku mandátu, která vytvoří perspektivu umožňující přijetí kvalifikovaných odborníků a naplňování mandátu, stejně jako budování důvěry u partnerů, vytváření sítí a ovlivňování procesů; zajistit pravidelný přezkum v souladu s vývojem v zemi/regionu nebo s ohledem na příslušný subjekt a rovněž umožnit prodloužení mandátu, budou-li to okolnosti vyžadovat;

j) přispívat k realizaci politiky či strategie EU určené pro oblast mandátu a k utváření nebo revizi strategií či politik;

k) zajistit, aby prevence a řešení konfliktů, zprostředkování a usnadňování dialogu, stejně jako základní svobody, lidská práva, demokracie, právní stát a rovnost žen a mužů, byly nahlíženy jako horizontální priority, a tedy i coby ústřední prvky mandátu zvláštních zástupců, a aby bylo zajištěno řádné podávání zpráv o opatřeních učiněných v těchto oblastech;

l) vyžadovat hodnocení a sledování dosažených výsledků a zaznamenaných překážek, určení klíčových výzev, předávání podnětů pro tvorbu politiky a posuzování koordinace činnosti zvláštních zástupců s dalšími unijními aktéry ve prospěch výměny osvědčených postupů mezi zvláštními zástupci a rovněž provádět hodnocení výkonnosti a zvážit obnovení a přezkum mandátů;

m) zajistit soulad mandátu pro střední Asii se strategií EU pro střední Asii z roku 2007, která byla revidována v roce 2015 s cílem zvýšit efektivnost Unie a přispět k jejímu zviditelnění v tomto regionu;

n) zavést pro zvláštní zástupce široké přechodné období za účelem zajištění nejvyššího možného stupně etických norem pro případ střetu zájmů;

o) zajistit, aby byl parlamentní Výbor pro zahraniční věci zapojen do vymezování nového a širšího mandátu zvláštních zástupců;

Nástroje

p) zachovat flexibilitu a autonomii, jichž v současnosti požívají zvláštní zástupci jako výrazný prvek SZBP se samostatným zdrojem financování a privilegovaným vztahem s Radou; zároveň však posílit koordinaci a informační vazby s příslušnými výkonnými ředitelstvími ESVČ (regionální, tematické, SBOP a reakce na krize) a s příslušnými GŘ Komise; zajistit hladký a transparentní postup pro jmenování a potvrzení;

q) odstranit nedostatky v zachování institucionální paměti a kontinuity mezi odcházejícími a příchozími zvláštními zástupci zvýšením logistické a administrativní podpory ze strany ESVČ, včetně archivace, a prostřednictvím toho, že budou do týmů zvláštních zástupců primárně přidělováni poradci pro politiky z ESVČ a z dalších orgánů EU;

Osobnostní profil

r) jmenovat do funkce zvláštních zástupců osoby s rozsáhlými diplomatickými a politickými zkušenostmi a odpovídajícím profilem s cílem zajistit, aby měli především politickou váhu nutnou k vybudování vztahů a vzájemné důvěry s partnery na vysoké úrovni; vybírat pro tyto účely z osobností s politickými a diplomatickými zkušenostmi z celé EU; respektovat přitom genderovou a zeměpisnou vyváženost; zajistit, aby rozhodnutí jmenovat určitou osobu do funkce bylo učiněno transparentním způsobem a až poté, co bude potvrzena přípustnost kandidáta, zejména pokud jde o jakýkoli možný střet zájmů a o zajištění toho, aby kandidát splňoval normy etického jednání;

s) zajistit, aby jmenování jakéhokoli zvláštního zástupce mohlo být potvrzeno až poté, co jeho osobu kladně vyhodnotí parlamentní Výbor pro zahraniční věci;

t) více usnadňovat přístup k informacím a odůvodněním týkajícím se vybraných uchazečů;

Oblast působnosti

u) zacílit mandáty zvláštních zástupců na zlepšení regionální bezpečnosti a na prevenci a řešení konfliktů, zejména usnadněním dialogu a zprostředkováním, kde může zapojení EU přinést přidanou hodnotu; zajistit, aby v případě tematického zaměření jmenování zvláštního zástupce nekopírovalo nebo neoslabovalo úlohu Komise a ESVČ;

v) s ohledem na úlohu zvláštních zástupců jakožto zvláštního diplomatického nástroje v rámci vnější činnosti EU a na význam stability v evropském sousedství vybídnout zvláštní zástupce k navazování užších vztahů se zeměmi zasaženými vleklými konflikty, a to s důrazem na skutečnost, že je velmi zapotřebí přispět pomocí zvláštních zástupců k smírnému řešení konfliktů v sousedství EU,

w) uvítat jmenování nového zvláštního zástupce EU pro lidská práva a vyjádřit uznání předchozímu držiteli této funkce, který úspěšně naplnil svou úlohu zvýšit efektivitu a viditelnost lidskoprávní politiky EU; konstatuje, že kompetence této funkce byly rozšířeny tak, aby zahrnovaly podporu dodržování mezinárodního humanitárního práva a podporu mezinárodního trestního soudnictví;

x) posílit kapacitu a úlohu zvláštního zástupce EU pro lidská práva s ohledem na skutečnost, že tato pozice má mandát s celosvětovou působností, a proto v sobě zahrnuje a žádá si politický dialog s třetími zeměmi, příslušnými partnery, obchodní sférou, občanskou společností a mezinárodními a regionálními organizacemi, jakož i opatření na příslušných mezinárodních fórech;

y) postupně ukončovat mandáty stávajících zvláštních zástupců pro určité země se zohledněním toho, že je důležité podstatně nenavyšovat počet zvláštních zástupců, aby se neoslabovalo jejich specifické postavení, a zvážit při všeobecném rozdělování povinností v příští Komisi a ESVČ, zda nemají být jmenování regionální zvláštní zástupci; zvážit jmenování zvláštních zástupců s tematickým zaměřením na mezinárodní koordinaci boje proti změně klimatu, na mezinárodní humanitární právo a mezinárodní soudnictví a na odzbrojení a nešíření zbraní a v posledním uvedeném případě nahradit zvláštního vyslance EU pro tuto oblast;

z) jmenovat nového zvláštního zástupce pro Ukrajinu s úzkým zaměřením na Krym a Donbas, který bude odpovědný za monitorování stavu lidských práv na okupovaných územích, naplňování Minských dohod, snižování napětí v Azovském moři a prosazování práv vnitřně vysídlených osob, k čemuž Parlament vyzval ve svých usneseních;

Interakce a spolupráce

aa) prohloubit interakci a koordinaci zvláštních zástupců s různými orgány EU, občanskou společností a členskými státy v zájmu zajištění maximální součinnosti a jednotného zapojení všech aktérů; posílit zapojení zvláštních zástupců do systému EU pro včasné varování před konflikty; zajistit, aby nedocházelo k překrývání působnosti s jinými vysoce postavenými diplomatickými funkcemi, jako jsou zvláštní vyslanci EU; a zajistit spolupráci s dalšími obdobně uvažujícími partnery a vyslanci, mimo jiné i těmi, kteří jsou jmenováni prostřednictvím OSN, NATO a USA;

ab) vzhledem k tomu, že Evropský parlament je spolunormotvůrcem civilní části rozpočtu pro SZBP, jež je spravována službou FPI, posílit dohled Parlamentu nad činností zvláštních zástupců a zvýšit úroveň jejich odpovědnosti a transparentnosti jejich práce, přičemž je třeba připomenout, že tohoto cíle může být dosaženo pravidelným sdílením informací o plnění mandátu zvláštních zástupců, o jejich práci, úspěších a obtížích, jimž čelí, a to pomocí pravidelných schůzek a výměn názorů, pořádaných přinejmenším každý rok, mezi zvláštními zástupci a orgány EP, zejména Výborem pro zahraniční věci, Podvýborem pro lidská práva a Podvýborem pro bezpečnost, stejně jako systematickým sdílením zpráv a strategií pro konkrétní země, které zvláštní zástupci zasílají Politickému a bezpečnostnímu výboru Rady a ESVČ, s Evropským parlamentem; a za tímto účelem trvat na tom, aby tyto dokumenty byly začleněny do interinstitucionální dohody v oblasti SZBP;

ac) motivovat k interakci a usnadňovat dialog s občanskou společností a občany v regionech působnosti zvláštních zástupců v rámci preventivní diplomacie a mediačního procesu a rovněž v zájmu zviditelnění EU; zejména zajistit, aby zvláštní zástupci dávali najevo aktivní kroky ve prospěch subjektů občanské společnosti, obhájců lidských práv nebo osob projevujících nesouhlas potenciálně ohrožovaných či omezovaných ze strany místních orgánů;

2. doporučuje, aby příští Evropský parlament požadoval od nového místopředsedy, vysokého představitele, aby přijal závazek, že během prvních šesti měsíců svého mandátu předloží strategickou úvahu o využívání zvláštních zástupců v kontextu provádění globální strategie v souladu s výše uvedenými zásadami a doporučeními;

3. pověřuje svého předsedu, aby předal toto doporučení Radě, Komisi, místopředsedkyni Komise, vysoké představitelce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a zvláštním zástupcům EU.