Onsdag den 13. marts 2019

HENSTILLINGER

EUROPA-PARLAMENTET

P8_TA(2019)0172

Anvendelsesområdet og mandatet for EU's særlige repræsentanter

Europa-Parlamentets henstilling af 13. marts 2019 om Europa-Parlamentets henstilling til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om anvendelsesområdet og mandatet for EU's særlige repræsentanter (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Europa-Parlamentet,

— der henviser til artikel 2, 3, 6, 21, 33 og 36 i traktaten om Den Europæiske Union,

— der henviser til Rådets afgørelse af 26. juli 2010 om, hvordan Tjenesten for EU's Optræden Udadtil skal tilrettelægges og fungere ([1]),

— der henviser til erklæringen fra næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (NF/HR) om politisk ansvarlighed ([2]),

— der henviser til årsrapporterne fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik til Europa-Parlamentet om gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik,

— der henviser til EU's årsberetninger om menneskerettigheder og demokrati i verden,

— der henviser til den interinstitutionelle aftale af 20. november 2002 mellem Europa-Parlamentet og Rådet om Europa-Parlamentets adgang til Rådets følsomme oplysninger på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område,

— der henviser til retningslinjerne af 9. juli 2007 for udnævnelsen af, mandatet for og finansieringen af EU's særlige repræsentanter og til Rådets notat (7510/14) af 11. marts 2014,

— der henviser til sin beslutning af 8. juli 2010 om forslag til Rådets afgørelse om, hvordan Tjenesten for EU's Optræden Udadtil skal tilrettelægges og fungere ([3]),

— der henviser til den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik, som NF/HR fremlagde den 28. juni 2016, og de efterfølgende gennemførelsesrapporter,

— der henviser til EU's retningslinjer for fremme og beskyttelse af alle menneskerettigheder for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interseksuelle (LGBTI-personer), som blev vedtaget af Rådet i 2013,

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

— der henviser til Helsingforsslutakten fra 1975 fra Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og alle dens principper som et hoveddokument for den europæiske og bredere regionale sikkerhedsorden,

— der henviser til sine beslutninger om årsrapporterne fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik til Europa-Parlamentet om gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik,

— der henviser til sine beslutninger om EU's årsberetninger om menneskerettigheder og demokrati i verden,

— der henviser til sin henstilling af 15. november 2017 til Rådet, Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil om Det Østlige Partnerskab forud for topmødet i november 2017 ([1]),

— der henviser til sin beslutning af 4. juli 2017 om bekæmpelse af overtrædelser af menneskerettighederne i forbindelse med krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, herunder folkedrab ([2]),

— der henviser til sine beslutninger om Ukraine, hvori der opfordres til, at der udnævnes en særlig EU-repræsentant for Krim og Donbas-regionen,

— der henviser til sin henstilling af 13. juni 2012 til Rådet om EU's særlige repræsentant for menneskerettigheder ([3]),

— der henviser til forretningsordenens artikel 110 og 113,

— der henviser til betænkning fra Udenrigsudvalget (A8-0171/2019),

A. der henviser til, at EU har ambitioner om at blive en stærkere global aktør — ikke blot økonomisk, men også politisk — der med sine tiltag og politikker stræber efter at bidrage til at opretholde international fred og sikkerhed og en regelbaseret global orden;

B. der henviser til, at EU's særlige repræsentanter udpeges af Rådet på forslag af NF/HR og har mandat til at fremme særlige mål af tematisk eller geografisk set specifik politisk eller sikkerhedsmæssig art; der henviser til, at de har vist sig at være et værdifuldt og fleksibelt instrument for EU's diplomati, da de kan personificere og repræsentere EU på vigtige steder og i afgørende situationer med opbakning fra alle medlemsstater; der henviser til, at den fleksibilitet, der er indbygget i mandaterne for de særlige repræsentanter, betyder, at de er operationelle instrumenter, som hurtigt kan tages i brug, når der opstår bekymringer i visse lande eller inden for visse emneområder;

C. der henviser til, at de særlige repræsentanter takket være deres hyppige tilstedeværelse på stedet har en privilegeret position til at etablere en dialog med civilsamfundet og lokale aktører samt til at gennemføre forskning på stedet; der henviser til, at denne direkte erfaring giver dem mulighed for at bidrage konstruktivt til politik- og strategiudformning;

D. der henviser til, at der i øjeblikket er fem regionale særlige repræsentanter (for Afrikas Horn, Sahel, Centralasien, fredsprocessen i Mellemøsten samt Sydkaukasus og krisen i Georgien), to landespecifikke særlige repræsentanter (for Kosovo og Bosnien-Hercegovina) og en tematisk særlig repræsentant, hvis ansvarsområde er menneskerettighederne;

E. der henviser til, at det i øjeblikket kun er to af de særlige repræsentanter, som er kvinder;

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

Onsdag den 13. marts 2019

F. der henviser til, at for de af de særlige repræsentanters vedkommende, som er blevet udnævnt med mandater for specifikke lande, har deres dobbeltrolle som særlig repræsentant og som chef for EU-delegationen i det pågældende land bidraget til at skabe sammenhæng og effektivitet i EU's tilstedeværelse i udlandet; der henviser til, at anvendelsen af yderligere landespecifikke særlige repræsentanter skal være i overensstemmelse med EU's eksterne handlingsstrategier i betragtning af styrkelsen af EU-delegationerne i Lissabontraktaten, hvorved de fik ansvaret for koordineringen af al EU's optræden udadtil på stedet, herunder af FUSP-politikker;

G. der henviser til, at der er andre højtprioriterede områder og konflikter, herunder i EU's umiddelbare nabolande, som kræver særligt fokus, mere inddragelse og EU-synlighed, såsom russisk aggression i Ukraine og ulovlig besættelse af Krim;

H. der henviser til, at de særlige repræsentanter har vist sig at være nyttige, navnlig i forbindelse med deres gennemførelse af politiske dialoger på højt plan og deres kapacitet til at nå ud til partnere på højt plan i meget følsomme politiske miljøer;

I. der henviser til, at de særlige repræsentanter finansieres over FUSP-budgettet, hvilket Europa-Parlamentet har været med til at beslutte, og står til ansvar for budgetgennemførelsen over for Kommissionen;

J. der henviser til, at NF/HR har forpligtet sig til at reagere positivt på anmodninger fra Europa-Parlamentet om at høre nyudnævnte særlige repræsentanter, før de tiltræder deres stillinger, og til at lette de særlige repræsentanters regelmæssige briefinger til Europa-Parlamentet;

K. der henviser til, at de særlige repræsentanter udvælges blandt personer, der tidligere har haft en ledende diplomatisk eller politisk post i deres land eller i internationale organisationer; der henviser til, at de har en betydelig grad af fleksibilitet og skønsbeføjelser med hensyn til, hvordan deres mandat gennemføres, hvilket kan bidrage til at nå fastlagte mål, gennemføre strategier og tilføre EU merværdi;

L. der henviser til, at de særlige repræsentanters centrale rolle er at bidrage til, at EU's optræden udadtil og repræsentation fremstår som en enhed og er konsistent, sammenhængende og effektiv; der henviser til, at de tilkendegiver EU's interesse i et givet land, en given region eller et givet tematisk område og styrker synligheden og bidrager til gennemførelsen af en given EU-strategi eller -politik for så vidt angår det bemyndigede land, den pågældende region eller det tematiske område;

1. henstiller følgende til Rådet, Kommissionen og næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik:

a) at forelægge strategiske overvejelser om anvendelse af de særlige repræsentanter og om deres rolle, mandater og bidrag i lyset af gennemførelsen af EU's globale strategi

b) at sikre, at der kun udnævnes særlige repræsentanter, hvis det giver en klar merværdi at benytte sig af dette instrument, dvs. hvis deres opgaver ikke kan udføres effektivt af eksisterende strukturer i EU-Udenrigstjenesten, herunder af EU-delegationer, eller i Kommissionen

c) at sikre, at de særlige repræsentanter primært anvendes til at intensivere EU's bestræbelser inden for konfliktforebyggelse og -løsning samt gennemførsel af EU's strategier, navnlig gennem fremme af mægling og af dialog, og til at fremme EU's politiske mål på givne tematiske områder, hvilket skal gøres inden for de eksterne forbindelsers ansvarsområde og under overholdelse af folkeretten

d) at undgå hastig vækst i antallet af særlige repræsentanter og fragmentering af deres mandater, hvilket ville føre til overlapning med andre EU-institutioner og øgede koordineringsudgifter

e) at sikre, at de særlige repræsentanters mandater og aktiviteter, når de beskæftiger sig med regional sikkerhed og konfliktforebyggelse, -mægling og -løsning, følger de folkeretlige principper som fastlagt i Helsingforsslutakten fra 1975 og andre vigtige normer i folkeretten og anvender en fredelig tilgang til bilæggelse af tvister som et centralt element i den europæiske sikkerhedsorden og som fremhævet i EU's globale strategi; at overholde alle de regler og politikker, som EU har vedtaget vedrørende regionen eller en konflikt inden for deres ansvarsområde

f) at overveje alle mulige midler til at styrke de særlige repræsentanters rolle som et effektivt redskab for EU's udenrigspolitik, der er i stand til at udvikle og fremme EU's udenrigspolitiske initiativer og fremme synergi, navnlig ved at sikre, at de særlige repræsentanter kan rejse frit i det område, som deres mandat omfatter, herunder i konfliktramte områder, med henblik på at udføre deres opgaver effektivt

g) at sikre, at de særlige repræsentanters arbejde er mere gennemsigtigt og synligt, herunder ved hjælp af offentlig rapportering om landebesøg, arbejdsprogrammer og prioriteter samt oprettelsen af individuelle websider, der gør det muligt at foretage offentlig kontrol af deres indsats

h) at styrke de elementer, der udgør merværdien ved de særlige repræsentanter, navnlig legitimitet baseret på opbakning fra NF/HR og medlemsstaterne, landemæssigt/regionalt/tematisk ansvar, politisk vægt, fleksibilitet og styrkelse af EU's tilstedeværelse og synlighed i partnerlandene, og dermed styrke EU's profil som en effektiv international aktør

Om mandatet

i) at tillade mandater af tilstrækkelig varighed, hvilket skaber et perspektiv, der gør det muligt at ansætte kvalificerede seniormedarbejdere og at gennemføre mandatet såvel som at opbygge gensidig tillid i forholdet til partnere og dermed etablere netværk og påvirke processer; at sikre en regelmæssig revision i overensstemmelse med udviklingen i landet/regionen eller inden for det omhandlede emne og også at gøre det muligt at forlænge mandatet, hvis omstændighederne kræver det

j) at bidrage til gennemførelsen af en EU-politik eller -strategi for så vidt angår det bemyndigede område og udformningen eller revisionen af strategier eller politikker

k) at sikre, at konfliktforebyggelse og -løsning, fremme af mægling og af dialog og grundlæggende rettigheder, menneskerettigheder, demokrati, retsstatsprincippet samt ligestilling mellem kønnene betragtes som horisontale prioriteter og derfor som centrale hjørnesten i anvendelsesområdet for de særlige repræsentanters mandater, og at sikre passende rapportering om foranstaltninger, der træffes på disse områder

l) at kræve evaluerings- og overvågningsprocedurer, der dækker opnåede resultater og oplevede forhindringer, angiver de vigtigste udfordringer, giver input til politikudformning og vurderer koordineringen af de særlige repræsentanters aktiviteter med andre EU-aktører med henblik på at fremme udveksling af bedste praksis blandt de særlige repræsentanter og vurdere præstationerne samt overveje fornyelse og revision af mandater

m) at sikre, at mandatet for Centralasien stemmer overens med EU's strategi for Centralasien fra 2007, som blev revideret i 2015 med henblik på at forbedre Unionens effektivitet og synlighed i regionen

n) at indføre en omfattende »afkølingsperiode« for de særlige repræsentanter med henblik på at sikre de højest mulige etiske standarder i tilfælde af interessekonflikter

o) at sikre, at Parlamentets Udenrigsudvalg inddrages i udformningen af de særlige repræsentanters mandater, både i forbindelse med nye og udvidede mandater

Om redskaberne

p) at bevare den fleksibilitet og autonomi, som de særlige repræsentanter har i øjeblikket som et særegent FUSP-instrument med en særskilt finansieringskilde og et privilegeret forhold til Rådet; samtidig dog at styrke koordineringen og rapporteringsforbindelserne med de tilknyttede ledende direktorater inden for EU-Udenrigstjenesten (regionale, tematiske, FSFP og kriserespons) og med de tilknyttede generaldirektorater i Kommissionen; at sikre en hurtig og gennemsigtig nominerings- og bekræftelsesproces

Onsdag den 13. marts 2019

q) at afhjælpe manglerne hvad angår opretholdelsen af en institutionel hukommelse og kontinuitet mellem afgående og nye særlige repræsentanter ved at styrke den logistiske og administrative støtte fra EU-Udenrigstjenesten, herunder i form af arkivering, og ved primært at udstationere politiske rådgivere fra EU-Udenrigstjenesten og andre EU-institutioner, alt efter hvad der er relevant for at indgå i de særlige repræsentanters teams

Om den personlige profil

r) at udnævne personer med omfattende diplomatisk og politisk ekspertise og en passende profil til særlige repræsentanter og i den forbindelse sikre, at de har den politiske slagkraft, der skal til for at etablere forbindelser med og gensidig tillid hos kontakter på højt plan; hvad det angår at udnytte den eksisterende pulje af personer med politisk og diplomatisk erfaring fra hele EU; at respektere den kønsmæssige og geografiske balance; at sikre, at afgørelsen om udnævnelse af en bestemt person træffes på en gennemsigtig måde og først efter at have fået bekræftet, at ansøgeren opfylder betingelserne, navnlig med hensyn til enhver potentiel interessekonflikt og for at sikre, at ansøgeren lever op til standarderne for etisk adfærd

s) at sikre, at udnævnelsen af særlige repræsentanter først kan bekræftes efter en positiv evaluering foretaget af Parlamentets Udenrigsudvalg

t) at gøre det lettere at få adgang til oplysninger og begrundelser vedrørende udvalgte ansøgere

Om de omfattede områder

u) at fokusere de særlige repræsentanters mandater på at styrke den regionale sikkerhed og på konfliktforebyggelse og -løsning, navnlig ved at fremme dialog og mægling, hvor EU's engagement kan udgøre en merværdi; at sikre, at udnævnelsen af en særlig repræsentant med et tematisk fokus hverken overlapper med eller undergraver Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens rolle

v) at tilskynde de særlige repræsentanter — i betragtning af den rolle, de spiller som et særligt diplomatisk redskab i EU's optræden udadtil, og i anerkendelse af betydningen af stabiliteten i det europæiske naboskabsområde– til at udvikle stadig tættere forbindelser med de lande, der er ramt af langvarige konflikter, med særlig vægt på det store behov for, at de særlige repræsentanter bidrager til en fredelig løsning af konflikterne i EU's nabolande

w) at hilse udnævnelsen af den nye særlige repræsentant for menneskerettigheder velkommen og anerkende det stykke arbejde, den tidligere indehaver af stillingen har udført, idet denne med succes har udfyldt sin rolle, der går ud på at styrke effektiviteten og synligheden af EU's menneskerettighedspolitik; bemærker, at stillingens ansvarsområde er blevet udvidet til at omfatte fremme af overholdelsen af den humanitære folkeret og fremme af støtte til international strafferetspleje

x) at styrke kapaciteten hos de særlige repræsentanter for menneskerettigheder og den rolle, de spiller, under hensyntagen til at denne rolle har et globalt mandat, som derfor kræver og forudsætter politisk dialog med tredjelande, relevante partnere, virksomheder, civilsamfund og internationale og regionale organisationer samt gennem tiltag i relevante internationale fora

y) at udfase mandaterne for de eksisterende landespecifikke særlige repræsentanter i lyset af, at det er vigtigt at undgå en væsentlig stigning i antallet af særlige repræsentanter, så opmærksomheden fra deres særlige karakter ikke afledes, og at overveje udnævnelsen af regionale særlige repræsentanter, når den overordnede ansvarsfordeling i den næste Kommission og EU-Udenrigstjenesten er fastlagt; at overveje at udnævne tematiske særlige repræsentanter for den internationale koordinering af kampen mod klimaændringer, for humanitær folkeret og international retfærdighed og for nedrustning og ikke-spredning — i sidstnævnte tilfælde en opgave, der ville blive overtaget fra EU's nuværende særlige udsending på dette område

z) at udnævne en ny særlig repræsentant for Ukraine med særligt fokus på Krim og Donbas, der skal være ansvarlig for at overvåge menneskerettighedssituationen i de besatte områder, gennemførelsen af Minskaftalerne og nedtrapningen i Det Azovske Hav og for at fremme internt fordrevne personers rettigheder, hvilket Europa-Parlamentet tidligere har opfordret til i sine beslutninger

Om samspil og samarbejde

aa) at styrke de særlige repræsentanters samspil og koordinering med de forskellige EU-institutioner, civilsamfundet og medlemsstaterne for at sikre størst mulig synergi og sammenhængende engagement fra alle aktørers side; at styrke de særlige repræsentanters deltagelse i EU's system for tidlig varsling af konflikter; at sikre, at der ikke er overlapninger med andre diplomater på højt plan såsom EU's særlige udsendinge, og at sikre samarbejde med andre ligesindede partnere og udsendinge, herunder dem, der er udpeget af FN, NATO og USA

ab) i betragtning af, at Europa-Parlamentet er medlovgiver for den civile del af FUSP-budgettet, som forvaltes af Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter (FPI), at styrke Parlamentets tilsyn med de særlige repræsentanters aktiviteter og øge deres grad af ansvarlighed samt deres arbejdes gennemsigtighed, idet det minder om, at dette mål kan nås ved regelmæssigt at dele oplysninger om de særlige repræsentanters gennemførelse af deres mandat, deres arbejde, deres resultater og de udfordringer, de møder, gennem regelmæssige og som minimum årlige møder og drøftelser mellem de særlige repræsentanter og de relevante EP-organer, navnlig Udenrigsudvalget og dets Underudvalg om Menneskerettigheder og Underudvalg om Sikkerhed og Forsvar, samt ved systematisk at dele de rapporter og landestrategier, som de særlige repræsentanter sender til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité i Rådet og til EU-Udenrigstjenesten, med Europa-Parlamentet, og til dette formål at insistere på, at disse dokumenter skal indgå i den interinstitutionelle aftale på FUSP-området

ac) at tilskynde til samspil og fremme dialogen med civilsamfundet og borgerne i de regioner, som de særlige repræsentanter dækker, som en del af det forebyggende diplomati og mæglingsprocesser og også af hensyn til EU's synlighed; navnlig at sikre, at de særlige repræsentanter udviser et proaktivt engagement over for civilsamfundsaktører, menneskerettighedsforkæmpere eller kritiske røster, som kan være truet af eller mål for de lokale myndigheder;

2. henstiller, at det næste Europa-Parlament kræver et tilsagn fra den nye NF/HR om inden for de første seks måneder af vedkommendes mandat at fremlægge strategiske overvejelser om anvendelsen af de særlige repræsentanter inden for rammerne af gennemførelsen af den globale strategi og i tråd med ovennævnte principper og henstillinger;

3. pålægger sin formand at sende denne henstilling til Rådet, Kommissionen, næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og til EU's særlige repræsentanter.