Srijeda, 13. ožujka 2019.

PREPORUKE

EUROPSKI PARLAMENT

P8_TA(2019)0172

Područje djelovanja i mandat posebnih predstavnika EU-a

Preporuka Europskog parlamenta Vijeću od 13. ožujka 2019. o preporuci Europskog parlamenta Vijeću, Komisiji i potpredsjednici Komisije / Visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku o području djelovanja i mandatu posebnih predstavnika EU-a (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Europski parlament,

— uzimajući u obzir članke 2., 3., 6., 21., 33. i 36. Ugovora o Europskoj uniji,

— uzimajući u obzir Odluku Vijeća od 26. srpnja 2010. o uspostavi organizacije i funkcioniranju Europske službe za vanjsko djelovanje ([1]),

— uzimajući u obzir izjavu potpredsjednice Komisije/Visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku o političkoj odgovornosti ([2]),

— uzimajući u obzir godišnja izvješća Visoke predstavnice Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Europskom parlamentu o provedbi zajedničke vanjske i sigurnosne politike,

— uzimajući u obzir Godišnja izvješća EU-a o ljudskim pravima i demokraciji u svijetu,

— uzimajući u obzir Međuinstitucionalni sporazum od 20. studenoga 2002. između Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu Europskog parlamenta informacijama osjetljive prirode Vijeća iz područja sigurnosne i obrambene politike,

— uzimajući u obzir Smjernice za imenovanje, mandat i financiranje posebnih predstavnika EU-a od 9. srpnja 2007. i Napomenu Vijeća (7510/14) od 11. ožujka 2014.;

— uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 8. srpnja 2010. o uspostavi organizacije i funkcioniranju Europske službe za vanjsko djelovanje ([3]),

— uzimajući u obzir Globalnu strategiju za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije koju je 28. lipnja 2016. predstavila potpredsjednica Komisije / Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku,

— uzimajući u obzir Smjernice za promicanje i zaštitu svih ljudskih prava lezbijki, homoseksualaca, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih osoba (LGBTI), koje je Vijeće donijelo 2013.,

([1]) SL L 201, 3.8.2010., str. 30.
([2]) SL C 210, 3.8.2010., str. 1.
([3]) SL C 351 E, 2.12.2011., str. 454.

— uzimajući u obzir Helsinški završni akt iz 1975. Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) i sva njegova načela, koji je temeljni dokument europskog i šireg regionalnog sigurnosnog poretka,

— uzimajući u obzir svoje rezolucije o godišnjim izvješćima Visoke predstavnice Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Europskom parlamentu o provedbi zajedničke vanjske i sigurnosne politike,

— uzimajući u obzir svoje rezolucije o godišnjim izvješćima EU-a o ljudskim pravima i demokraciji u svijetu,

— uzimajući u obzir svoju preporuku od 15. studenoga 2017. Vijeću, Komisiji i ESVD-u o Istočnom partnerstvu uoči sastanka na vrhu u studenom 2017. ([1]),

— uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 4. srpnja 2017. o kršenjima ljudskih prava u kontekstu ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti, uključujući genocid ([2]),

— uzimajući u obzir svoje rezolucije o Ukrajini, u kojoj se poziva na imenovanje posebnog predstavnika EU-a za regiju Krima i Donbasa,

— uzimajući u obzir svoju preporuku Vijeću od 13. lipnja 2012. o posebnom predstavniku EU-a za ljudska prava ([3]),

— uzimajući u obzir članak 110. i članak 113. Poslovnika,

— uzimajući u obzir izvješće Odbora za vanjske poslove (A8-0171/2019),

A. budući da EU ima ambiciju biti snažniji globalni čimbenik, ne samo u gospodarskom već i u političkom smislu, te da teži svojim djelovanjem i politikama doprinijeti održavanju međunarodnog mira i sigurnosti te globalnog poretka utemeljenog na pravilima;

B. budući da posebne predstavnike EU-a (PPEU) imenuje Vijeće na prijedlog potpredsjednice Komisije / Visoke predstavnice te im daje mandat za unaprjeđenje posebnih tematskih ili geografski specifičnih političkih ili sigurnosnih ciljeva; budući da su se oni pokazali vrijednim i fleksibilnim instrumentom diplomacije EU-a jer mogu personalizirati i predstavljati EU na ključnim područjima i u ključnim situacijama, uz potporu svih država članica; budući da fleksibilnost njihovih mandata čini PPEU-ove operativnim alatima koji se mogu brzo rasporediti kad se pojave problemi u određenim zemljama ili u pogledu određenih pitanja;

C. budući da posebni predstavnici EU-a zbog njihove česte prisutnosti na terenu imaju privilegirani položaj za uspostavljanje dijaloga s civilnim društvom i lokalnim akterima te za provođenje istraživanja na terenu; budući da im to izravno iskustvo omogućuje da konstruktivno doprinesu oblikovanju politika i strategija;

D. budući da trenutačno postoji pet regionalnih PPEU-ova (za Rog Afrike, Sahel, središnju Aziju, bliskoistočni mirovni proces te južni Kavkaz i krizu u Gruziji), dva PPEU-a za zasebne zemlje (Kosovo te Bosnu i Hercegovinu) i jedan tematski PPEU koji je odgovoran za ljudska prava;

E. budući da su trenutačno samo dva PPEU-a žene;

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

Srijeda, 13. ožujka 2019.

F. budući da je, u slučaju imenovanih PPEU-ova koji imaju mandate za zasebne zemlje, njihova „dvojna funkcija" uz voditelja izaslanstva EU-a u tim zemljama pridonijela dosljednosti i učinkovitosti prisutnosti EU-a u inozemstvu; budući da uvođenje dodatnih PPEU-ova za zasebne zemlje mora biti u skladu sa strategijama vanjskog djelovanja EU-a s obzirom na jačanje izaslanstava EU-a na temelju Ugovora iz Lisabona, kojim im je dodijeljena odgovornost za koordinaciju svih djelovanja EU-a na terenu, uključujući zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku;

G. budući da postoje i druga prioritetna područja i konflikti, uključujući u neposrednom susjedstvu EU-a, koji zahtijevaju posebnu pozornost, veću uključenost i vidljivost EU-a, kao što je ruska agresija u Ukrajini i ilegalna okupacija Krima;

H. budući da su PPEU-ovi pokazali da su korisni posebno u pogledu vođenja političkih dijaloga na visokoj razini i sposobnosti da dopru do partnera na visokoj razini u vrlo osjetljivim političkim okruženjima;

I. budući da se PPEU-ovi financiraju iz proračuna za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, kako je to zajednički odlučeno s Parlamentom, i da su odgovorni za provedbu proračuna u odnosu na Komisiju;

J. budući da se potpredsjednica Komisije / Visoka predstavnica obvezala pozitivno odgovoriti na zahtjeve Europskog parlamenta da se novoimenovani PPEU-ovi saslušaju prije preuzimanja dužnosti i da se omoguće redoviti informativni sastanci PPEU-ova s Parlamentom;

K. budući da se PPEU-ovi odabiru među pojedincima koji su prethodno obnašali višu diplomatski ili političku dužnost u svojoj zemlji ili u okviru međunarodnih organizacija; budući da oni imaju znatan stupanj fleksibilnosti i diskrecije u pogledu načina na koji se njihov mandat izvršava, što može pridonijeti ostvarivanju utvrđenih ciljeva, provedbi strategija i osiguravanju dodane vrijednosti za EU;

L. budući da je ključna uloga PPEU-a doprinositi jedinstvu, usklađenosti, dosljednosti i učinkovitosti vanjskog djelovanja i zastupanja EU-a; oni pokazuju interes EU-a za određenu zemlju, regiju ili tematsko područje i jačaju njegovu vidljivost te pridonose provedbi određene strategije ili politike EU-a prema određenoj zemlji, regiji ili pitanju;

1. preporučuje sljedeće Vijeću, Komisiji i potpredsjednici Komisije / Visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku:

(a) da predstave strateški okvir o upotrebi, ulozi, mandatima i doprinosu PPEU-ova u pogledu provedbe Globalne strategije EU-a;

(b) da osiguraju da se PPEU-ovi imenuju samo ako postoji jasna dodana vrijednost u upotrebi tog instrumenta, tj. ako njihove zadaće ne mogu učinkovito ispuniti postojeće strukture u okviru ESVD-a, uključujući izaslanstva EU-a, ili u okviru Komisije;

(c) da osiguraju i da se PPEU-ovi ponajprije upotrebljavaju za pojačavanje napora EU-a u sprječavanju i rješavanju sukoba i za provedbu strategija EU-a, osobito putem posredovanja i olakšavanja dijaloga, i za unaprjeđenje ciljeva politike EU-a u posebnim tematskim područjima u okviru vanjskih odnosa i poštujući međunarodno pravo;

(d) da izbjegnu povećanje broja PPEU-ova i rascjepkanost njihovih mandata, što bi dovelo do preklapanja s drugim institucijama EU-a i povećanje troškova koordinacije;

(e) da osiguraju da se mandati i djelovanja PPEU-a pri rješavanju pitanja regionalne sigurnosti i sprečavanja sukoba, posredovanja i sanacije vode načelima međunarodnog prava navedenima u Helsinškom završnom aktu iz 1975. i drugim ključnim normama međunarodnog prava, kao i mirnim rješavanjem sporova, kao ključnog elementa europskog sigurnosnog poretka te kako je naglašeno u globalnoj strategiji EU-a; te da poštuju sva pravila i politike koje je EU donio u pogledu regije ili sukoba obuhvaćenima njihovim mandatima;

(f) da razmotre sva moguća sredstva za jačanje uloge PPEU-ova kao djelotvornog alata vanjske politike EU-a koji omogućuje razvoj i unaprjeđenje inicijativa vanjske politike EU-a te promicanje sinergije, među ostalim jamčenjem toga da PPEU-i mogu slobodno putovati u području njihova mandata, uključujući područja zahvaćena sukobima, radi izvršavanja svojih zadataka;

(g) da osiguraju veću transparentnost i vidljivost rada PPEU-a, uključujući javnim izvještavanjem o posjetima državama, radnom programu i prioritetima, kao i izradom pojedinačnih internetskih stranica kako bi se omogućio javni nadzor njihovih aktivnosti;

(h) da ojačaju sredstva koja čine dodanu vrijednost PPEU-a, odnosno legitimnost koja se temelji na podršci potpredsjednice Komisije / Visoke predstavnice i država članica, regionalne/tematske odgovornosti, političku važnost, fleksibilnost i jačanje prisutnosti i vidljivosti EU-a u partnerskim zemljama, čime se jača prepoznatljivost EU-a kao učinkovitog međunarodnog aktera;

O mandatu

(i) da omoguće odgovarajuće trajanje mandata koje stvara mogućnost zapošljavanja kvalificiranog rukovodećeg osoblja i provedbu mandata te izgradnju povjerenja s partnerima uz uspostavu mreža i vršenje utjecaja na procese; da osiguraju redovitu reviziju u skladu s razvojima u zemlji/regiji ili predmetnom temom i da omoguće produljenje mandata ako okolnosti to zahtijevaju;

(j) doprinose provedbi politike ili strategije EU-a prema području za koji je dan mandat i oblikovanju ili reviziji strategija ili politika;

(k) da osiguraju da su sprečavanje i rješavanje sukoba, posredovanje i olakšavanje dijaloga te temeljne slobode, ljudska prava, demokracija, vladavina prava i rodna pitanja horizontalni prioriteti i stoga temelj djelokruga mandata PPEU-a te da se zajamči odgovarajuće izvješćivanje o djelovanjima u tim područjima;

(l) da zahtijevaju postupke evaluacije i praćenja koji obuhvaćaju postignute rezultate, prepreke koje su se pojavile, ključne izazove, ulazne podatke za oblikovanje politike i procjenu koordinacije aktivnosti PPEU-ova i drugih dionika EU-a, da potiču razmjenu najboljih praksi među PPEU-ima te da ocijene uspješnost i razmotre obnovu i reviziju mandata;

(m) da osiguraju dosljednost mandata za središnju Aziju sa strategijom EU-a za srednju Aziju iz 2007. kako bi se povećala učinkovitost i vidljivost Unije u regiji;

(n) da uvedu dugotrajno razdoblje „mirovanja” za posebne predstavnike EU-a kako bi se zajamčila najviša moguća razina etičkih standarda u slučaju sukoba interesa;

(o) da osiguraju da Odbor za vanjske poslove Europskog parlamenta sudjeluje u sastavljanju novih i produljenih mandata za PPEU-ove;

O alatima

(p) da zadrže fleksibilnost i autonomiju koje PPEU-ovi trenutačno imaju kao poseban instrument ZVSP-a sa zasebnim izvorom financiranja i povlaštenim odnosom s Vijećem; da, međutim, istodobno ojačaju koordinacijske veze i veze u pogledu izvješćivanja s odnosnim upravama ESVD-a (regionalna, tematska, zajednička sigurnosna i obrambena politika te odgovor na krize) i s odnosnim glavnim upravama Komisije; da osiguraju brz i transparentan postupak nominacije i potvrđivanja;

(q) da riješe nedostatke u zadržavanju institucionalne memorije i kontinuiteta između PPEU-ova koji odlaze i PPEU-ova koji dolaze jačanjem logističke i administrativne podrške ESVD-a, uključujući arhiviranje, a ponajprije podržavanjem savjetnika za politiku iz ESVD-a i, prema potrebi, drugih institucija EU-a kako bi se pridružili timovima PPEU-ova;

O osobnom profilu

(r) da za PPEU-ove imenuju osobe sa širokim diplomatskim i političkim stručnim znanjem i odgovarajućim profilom te pritom osiguraju da imaju potreban politički utjecaj kako bi uspostavili veze i uzajamno povjerenje sa sugovornicima na visokoj razini; da u tom pogledu iskoriste postojeće ljudske resurse s političkim i diplomatskim iskustvom u cijelom EU-u; da poštuju zemljopisnu i rodnu uravnoteženost; da osiguraju da se odluka o imenovanju određene osobe provodi na transparentan način i tek nakon potvrde prihvatljivosti kandidata, posebno u pogledu mogućeg sukoba interesa te kako bi kandidat ispunio standarde etičkog ponašanja;

(s) da osiguraju da se imenovanje PPEU-a može potvrditi tek nakon pozitivne ocjene Odbora za vanjske poslove Europskog parlamenta;

(t) da pruže šire dostupne informacije i obrazloženja za odabrane kandidate;

O obuhvaćenim područjima

(u) da mandate PPEU-ova usmjere na jačanje regionalne sigurnosti te sprječavanje i rješavanje sukoba, osobito olakšavanjem dijaloga i medijacijom, u kojima angažman EU-a može donijeti dodanu vrijednost; da osiguraju da se u slučaju tematskog usmjerenja imenovanjem PPEU-a ne udvostručuje ili ugrožava uloga Komisije ili ESVD-a;

(v) uzimajući u obzir ulogu PPEU-ova kao posebnog diplomatskog alata u vanjskom djelovanju EU-a i potvrđujući važnost stabilnosti europskog susjedstva, da potaknu PPEU-a da razviju još bliže odnose sa zemljama pogođenima dugotrajnim sukobima, naglašavajući snažnu potrebu za pridonošenjem PPEU-ova mirnom rješavanju sukoba u susjedstvu EU-a;

(w) da pozdrave imenuje novog PPEU-a za ljudska prava i da potvrde rad prethodnog vršioca te dužnosti, koji je uspješno ispunio svoju ulogu poboljšanja učinkovitosti i vidljivosti politike EU-a o ljudskim pravima; napominje da su odgovornosti tog radnog mjesta proširene pa sada uključuju promicanje poštovanja međunarodnog humanitarnog prava i promicanje potpore za međunarodno kazneno pravosuđe;

(x) da ojačaju kapacitete i ulogu PPEU-a za ljudska prava i uzimajući u obzir da njegov mandat pokriva čitav svijet te da stoga zahtijeva i podrazumijeva politički dijalog s trećim zemljama, relevantnim partnerima, poduzećima, civilnim društvom te međunarodnim i regionalnim organizacijama, kao i djelovanje u okviru relevantnih međunarodnih foruma;

(y) iako ima na umu važnost neznatnog povećanja broja PPEU-a kako se ne bi odstupilo od njihove posebne naravi, da postupno ukinu mandate postojećih PPEU-a za pojedine zemlje i, u očekivanju ukupne podjele odgovornosti u sljedećoj Komisiji i ESVD-u, razmotre imenovanje regionalnih PPEU-ova; da razmotre imenovanje tematskih PPEU-a za međunarodnu koordinaciju u borbi protiv klimatskih promjena, za međunarodno humanitarno pravo i međunarodnu pravdu te za razoružanje i neširenje nuklearnog oružja, u pretposljednjem slučaju kako bi se preuzela zaduženja od trenutačnog posebnog izaslanika EU-a za to područje;

(z) da imenuju novog PPEU-a za Ukrajinu, s posebnim naglaskom na Krim i Donbas, koji je odgovoran za praćenje stanja ljudskih prava na okupiranim područjima, provedbu sporazumâ iz Minska, smirivanje stanja u Azovskom moru i ostvarivanje prava interno raseljenih osoba, na što je Europski parlament ranije pozvao u svojim rezolucijama;

O interakciji i suradnji

(aa) da promiču interakciju i koordinaciju PPEU-ova s različitim institucijama, civilnim društvom i državama članicama kako bi se osigurali maksimalna sinergija i dosljedan angažman svih dionika; da ojačaju uključenost PPEU-a u EU-ovom sustavu ranog upozoravanja na sukobe; da osiguraju da nema preklapanja s drugim diplomatskim položajima na visokoj razini, kao što su posebni izaslanici EU-a; da osiguraju suradnju s drugim partnerima sa sličnim stavovima i izaslanicima, uključujući one koje su imenovali UN, NATO i SAD;

(ab) uzimajući u obzir da je Europski parlament suzakonodavac za civilni dio proračuna za ZVSP, kojim upravlja Služba za instrumente vanjske politike, da ojačaju nadzor Parlamenta nad aktivnostima PPEU-a i da povećaju svoju razinu odgovornosti i transparentnosti svoga rada, podsjećajući da se taj cilj može ostvariti redovitim dijeljenjem informacija o radu i postignućima PPEU-ova i izazovima s kojima se suočavaju, i to u okviru redovitih sastanaka i razmjena stajališta između PPEU-ova i tijela Europskog parlamenta barem jednom godišnje, posebno s Odborom za vanjske poslove i njegovim Pododborom za ljudska prava i Pododborom za sigurnost i obranu te sustavnim dijeljenjem izvješća i strategija za pojedine zemlje koje PPEU-ovi šalju Političkom i sigurnosnom odboru u Vijeću i ESVD-u; te u tu svrhu, da ustraju u tome da se ti dokumenti uvrste u Međuinstitucijski sporazum u području ZVSP-a;

(ac) da u regiji koju pokriva PPEU, u okviru preventivne diplomacije i postupaka mirenja te u interesu vidljivosti EU-a, potaknu interakciju i olakšaju dijalog s civilnim društvom i građanima; da posebno osiguraju da PPEU-ovi djeluju proaktivno u pogledu aktera civilnog društva, boraca za ljudska prava ili osoba koje izražavaju neslaganje, koji mogu biti u opasnosti ili na meti lokalnih vlasti;

2. preporučuje da bi sljedeći saziv Europskog parlamenta trebao tražiti da se novi potpredsjednik Komisije / Visoki predstavnik obaveže na to da će u roku od šest mjeseci od početka svojeg mandata osmisliti strateški okvir o upotrebi PPEU-ova u kontekstu provedbe Globalne strategije i u skladu s prethodno navedenim načelima i preporukama;

3. nalaže svojem predsjedniku da ovu preporuku proslijedi Vijeću, Komisiji, potpredsjednici Komisije / Visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te posebnim predstavnicima EU-a.