Woensdag 13 maart 2019

AANBEVELINGEN

EUROPEES PARLEMENT

P8_TA(2019)0172

Reikwijdte en mandaat voor speciale vertegenwoordigers van de EU

Aanbeveling van het Europees Parlement van 13 maart 2019 aan de Raad, de Commissie en de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid over de reikwijdte en het mandaat voor speciale vertegenwoordigers van de EU (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Het Europees Parlement,

— gezien de artikelen 2, 3, 6, 21, 33 en 36 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU),

— gezien het besluit van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de inrichting en werking van de Europese dienst voor extern optreden [1],

— gezien de verklaring van de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (VV/HV) over politieke verantwoordingsplicht [2],

— gezien de jaarverslagen van de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan het Europese Parlement, over de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid,

— gezien de jaarverslagen van de EU over mensenrechten en democratie in de wereld,

— gezien het Interinstitutioneel Akkoord van 20 november 2002 tussen het Europees Parlement en de Raad over de toegang van het Europees Parlement tot gevoelige gegevens van de Raad op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid,

— gezien de handleiding inzake de benoeming, het mandaat en de financiering van de speciale vertegenwoordigers van de EU van 9 juli 2007 en de desbetreffende nota van de Raad van 11 maart 2014 (7510/14),

— gezien zijn resolutie van 8 juli 2010 over het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van de inrichting en werking van de Europese dienst voor extern optreden [3],

— gezien de mondiale strategie van de Europese Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid, op 28 juni 2016 gepresenteerd door de VV/HV, en de daaropvolgende uitvoeringsverslagen,

— gezien de EU-richtsnoeren ter bevordering en bescherming van het genot van alle mensenrechten door lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen (LHBTI), die de Raad in 2013 heeft aangenomen,

---

(1) PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30.
(2) PB C 210 van 3.8.2010, blz. 1.
(3) PB C 351 E van 2.12.2011, blz. 454.

— gezien de Slotakte van Helsinki van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) uit 1975 en alle beginselen daarvan, als gronddocument voor de Europese en bredere regionale veiligheidsorde,

— gezien zijn resoluties over de jaarverslagen van de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement, over de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid,

— gezien zijn resoluties over de jaarverslagen van de EU over mensenrechten en democratie in de wereld,

— gezien zijn aanbeveling van 15 november 2017 aan de Raad, de Commissie en de EDEO over het Oostelijk Partnerschap, in aanloop naar de top in november 2017 ([1]),

— gezien zijn resolutie van 4 juli 2017 over de bestrijding van mensenrechtenschendingen in de context van oorlogsmisdrijven, en misdrijven tegen de menselijkheid, met inbegrip van genocide ([2]),

— gezien zijn resoluties over Oekraïne waarin wordt aangedrongen op de benoeming van een speciale vertegenwoordiger (SVEU's) van de EU voor de Krim en de regio Donbas,

— gezien zijn aanbeveling aan de Raad van 13 juni 2012 over de speciale vertegenwoordiger van de EU voor de mensenrechten ([3]),

— gezien de artikelen 110 en 113 van zijn Reglement,

— gezien het verslag van de Commissie buitenlandse zaken (A8-0171/2019),

A. overwegende dat de EU de ambitie heeft een sterkere mondiale speler te worden, zowel op economisch als op politiek gebied, die er in haar optreden en beleid naar streeft een bijdrage te leveren aan de instandhouding van internationale vrede en veiligheid en een op regels gebaseerde wereldorde;

B. overwegende dat de speciale vertegenwoordigers van de EU (SVEU's) door de Raad worden benoemd op voorstel van de VV/HV, met het mandaat om specifieke doelstellingen met een thematisch of geografisch gebonden politieke of veiligheidsdimensie te bevorderen; overwegende dat zij een waardevol en flexibel instrument voor de EU-diplomatie zijn gebleken, aangezien zij in cruciale gebieden en situaties de EU verpersoonlijken en vertegenwoordigen, met de steun van alle lidstaten; overwegende dat de flexibiliteit van het mandaat van de SVEU's ervoor zorgt dat zij als operationeel instrument snel kunnen worden ingezet zodra er in bepaalde landen of rond bepaalde thema's bezorgdheid ontstaat;

C. overwegende dat de SVEU's vanwege hun veelvuldige aanwezigheid op het terrein in een bevoorrechte positie verkeren om een dialoog met het maatschappelijk middenveld en lokale actoren aan te knopen en onderzoek op het terrein te verrichten; overwegende dat zij door deze directe ervaring in staat zijn op constructieve wijze bij te dragen aan beleidsvorming en de ontwikkeling van strategieën;

D. overwegende dat er momenteel vijf regionale SVEU's zijn (voor de Hoorn van Afrika, de Sahel, Centraal-Azië, het vredesproces in het Midden-Oosten, de zuidelijke Kaukasus en de crisis in Georgië), twee landspecifieke SVEU's (Kosovo en Bosnië en Herzegovina) en één thematische SVEU die verantwoordelijk is voor de mensenrechten;

E. overwegende dat momenteel slechts twee SVEU's vrouwen zijn;

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

Woensdag 13 maart 2019

F. overwegende dat in het geval van SVEU's met mandaten voor specifieke landen, hun dubbele functie (de SVEU is tevens het hoofd van de EU-delegatie in het betrokken land) heeft bijgedragen aan de samenhang en efficiëntie van de aanwezigheid van de EU in de wereld; overwegende dat de inzet van meer landspecifieke SVEU's in overeenstemming moet zijn met de strategieën voor het extern optreden van de EU, gezien de versterking van de EU-delegaties via het Verdrag van Lissabon, waardoor zij de verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de coördinatie van alle EU-maatregelen ter plaatse, inclusief het beleid in het kader van het GBVB;

G. overwegende dat er andere gebieden en conflicten zijn die een hoge prioriteit moeten krijgen, onder meer in het onmiddellijke nabuurschap van de EU, en dat deze bijzondere aandacht, een grotere betrokkenheid en een grotere zichtbaarheid van de EU vereisen, zoals in het geval van de Russische agressie in Oekraïne en illegale bezetting van de Krim;

H. overwegende dat de SVEU's met name hun nut hebben bewezen bij het voeren van politieke dialogen op hoog niveau en door hun vermogen om partners op hoog niveau te bereiken in een uiterst gevoelig politiek klimaat;

I. overwegende dat de SVEU's worden gefinancierd uit de GBVB-begroting, zoals in de medebeslissingsprocedure is vastgesteld door het Parlement, en dat zij verantwoording moeten afleggen tegenover de Commissie over de uitvoering van de begroting;

J. overwegende dat de VV/HV zich ertoe heeft verbonden positief te reageren op verzoeken van het Europees Parlement om de nieuw benoemde SVEU's eerst te horen voor ze geïnstalleerd worden, en om regelmatige briefings aan het Parlement door de SVEU's te vergemakkelijken;

K. overwegende dat de selectie van SVEU's plaatsvindt onder personen die eerder een hoog diplomatiek of politiek ambt bekleedden in hun eigen land of binnen een internationale organisatie; overwegende dat SVEU's een aanzienlijke mate van flexibiliteit en beslissingsvrijheid krijgen wat betreft de wijze waarop zij hun mandaat uitvoeren, wat bevorderlijk kan zijn om gestelde doelen te verwezenlijken, strategieën uit te voeren en de EU een toegevoegde waarde te bieden;

L. overwegende dat de SVEU's in de eerste plaats moeten bijdragen aan de eenheid, consistentie, samenhang en doeltreffendheid van het externe optreden en de externe vertegenwoordiging van de EU; overwegende dat zij blijk geven van de belangstelling van de EU voor een bepaald land, bepaalde regio of een bepaald thematisch gebied en de zichtbaarheid van de EU vergroten, en dat zij bijdragen aan de uitvoering van bepaalde strategieën of beleid van de EU ten aanzien van het land, de regio of het thema waarop hun mandaat betrekking heeft;

1. beveelt de Raad, de Commissie en de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid het volgende aan:

(a) een strategische bezinning voor te bereiden over de inzet, de rol, het mandaat en de bijdrage van de SVEU's in het licht van de uitvoering van de integrale EU-strategie;

(b) ervoor te zorgen dat er alleen SVEU's worden benoemd als het gebruik van dit instrument een duidelijke toegevoegde waarde heeft, d.w.z. als hun taken niet doeltreffend kunnen worden vervuld door bestaande structuren binnen de EDEO, met inbegrip van EU-delegaties, of binnen de Commissie;

(c) ervoor te zorgen dat de SVEU's in de eerste plaats worden ingezet om de inspanningen van de EU op het gebied van conflictpreventie en -oplossing en uitvoering van de EU-strategieën op te voeren, in het bijzonder door middel van bemiddeling en de facilitering van dialoog, en om de beleidsdoelstellingen van de EU te bevorderen op specifieke thematische gebieden die alle onder de bevoegdheid van externe betrekkingen vallen en onder naleving van het internationaal recht;

(d) te voorkomen dat er een wildgroei van SVEU's en een versnippering van hun mandaten optreedt hetgeen tot overlappingen met andere EU-instellingen en tot hogere coördinatiekosten zou leiden;

(e) ervoor te zorgen dat de mandaten en werkzaamheden van SVEU's op het gebied van regionale veiligheid en conflictpreventie, -bemiddeling en -oplossing uitgaan van de beginselen van het internationaal recht zoals vastgelegd in de Slotakte van Helsinki uit 1975 en andere essentiële normen van het internationaal recht, alsook van de vreedzame oplossing van conflicten, als essentieel onderdeel van de Europese veiligheidsorde en zoals benadrukt in de integrale EU-strategie; en dat deze in overeenstemming zijn met alle door de EU vastgestelde regels en beleidsmaatregelen ten aanzien van de regio of het conflict dat onder hun verantwoordelijkheid valt;

(f) alle mogelijke middelen in overweging te nemen die de rol van de SVEU's als doeltreffend instrument van het externe beleid van de EU versterken, een instrument om initiatieven voor het buitenlands beleid van de EU te ontwikkelen en uit te voeren, en om synergiën te bevorderen, met name door ervoor te zorgen dat SVEU's vrij kunnen reizen binnen het gebied dat onder hun mandaat valt, met inbegrip van conflictgebieden, om hun taken op doeltreffende wijze te kunnen uitvoeren;

(g) te zorgen voor grotere transparantie en zichtbaarheid van het werk van de SVEU's, onder meer door hun bezoeken aan landen, hun werkprogramma en hun prioriteiten bekend te maken en afzonderlijke websites tot stand te brengen om openbaar toezicht op hun optreden mogelijk te maken;

(h) de elementen te versterken die de toegevoegde waarde van de SVEU zijn, namelijk legitimiteit op basis van de steun van de VV/HV en de lidstaten, nationale, regionale en thematische verantwoordelijkheden, politiek gewicht, flexibiliteit, en een betere aanwezigheid en zichtbaarheid van de EU in partnerlanden, zodat het profiel van de EU als doeltreffende internationale speler wordt versterkt;

Mandaat

(i) voor een passende lengte van het mandaat te zorgen, hetgeen de aanwerving van gekwalificeerd hoger personeel mogelijk maakt en ruimte laat voor de uitvoering van het mandaat, evenals het opbouwen van vertrouwen met partners, het opzetten van netwerken en het beïnvloeden van processen; te zorgen voor een regelmatige evaluatie die aansluit bij de ontwikkelingen in het land, de regio of het onderwerp in kwestie, en het ook mogelijk te maken dat het mandaat wordt verlengd indien de omstandigheden dit vereisen;

(j) bij te dragen aan de uitvoering van EU-beleid of EU-strategieën ten aanzien van het gebied waarop het mandaat betrekking heeft, en aan de opstelling of herziening van strategieën of beleid;

(k) ervoor te zorgen dat conflictpreventie en -oplossing, bemiddeling en facilitering van dialoog, alsook fundamentele vrijheden, mensenrechten, democratie, de rechtsstaat en gendergelijkheid, worden gezien als horizontale prioriteiten en bijgevolg als hoekstenen van het mandaat van SVEU's, en dat passende verslaglegging over de genomen maatregelen op deze gebieden wordt gewaarborgd;

(l) evaluatie- en toezichtprocedures verplicht te stellen met aandacht voor behaalde resultaten, ondervonden obstakels, belangrijkste uitdagingen, bijdragen aan beleidsformulering en de beoordeling van de coördinatie van de activiteiten van de SVEU met andere EU-actoren, om uitwisselingen van beste praktijken te bevorderen tussen SVEU's, evenals om de prestaties te beoordelen en te overwegen de mandaten te verlengen en te evalueren;

(m) ervoor te zorgen dat het mandaat voor Centraal-Azië in samenhang is met de EU-strategie voor Centraal-Azië van 2007, die in 2015 is herzien om de doeltreffendheid en zichtbaarheid van de Unie in de regio te vergroten;

(n) een aanzienlijke "afkoelingsperiode" in te voeren voor SVEU's, om te waarborgen dat de hoogst mogelijke ethische normen inzake belangenvermenging worden gehanteerd;

(o) ervoor te zorgen dat de Commissie buitenlandse zaken van het Parlement wordt betrokken bij de opstelling van de mandaten van de SVEU's, zowel de nieuwe als de verlengde;

Instrumenten

(p) de flexibiliteit en autonomie te handhaven die de SVEU's momenteel ervaren als een onderscheidend GBVB-instrument met een afzonderlijke financieringsbron en een bevoorrechte relatie met de Raad; tegelijkertijd de coördinatie- en rapportageverbindingen met de betrokken EDEO-directoraten (regionaal, thematisch, GVDB en crisisrespons) en met de betrokken DG's van de Commissie te versterken; te zorgen voor een snelle en transparante benoemings- en bekrachtigingsprocedure;

Woensdag 13 maart 2019

(q) de tekortkomingen bij het in stand houden van het institutionele "geheugen" en de continuïteit tussen uitgaande en binnenkomende SVEU's aan te pakken door de logistieke en administratieve ondersteuning van de EDEO te versterken, met inbegrip van archivering, en hoofdzakelijk door beleidsadviseurs van de EDEO en andere EU-instellingen, waar nodig, te detacheren naar de SVEU-teams;

Persoonlijk profiel

(r) personen met uitgebreide diplomatieke en politieke expertise en een passend profiel tot SVEU te benoemen, waarbij zij in het bijzonder politiek gewicht in de schaal moeten kunnen leggen om banden en wederzijds vertrouwen met hooggeplaatste gesprekspartners op te bouwen; in dit verband te profiteren van de bestaande pool van personen met politieke en diplomatieke ervaring in de EU; genderevenwicht en geografisch evenwicht in acht te nemen; ervoor te zorgen dat de besluitvorming om een specifieke persoon te benoemen op transparante wijze verloopt en het besluit pas valt nadat de aanvaardbaarheid van de kandidaat is bevestigd, met name wat eventuele belangenconflicten betreft en om ervoor te zorgen dat de kandidaat voldoet aan de normen inzake ethisch handelen;

(s) ervoor te zorgen dat de benoeming van SVEU's pas wordt bekrachtigd wanneer zij een positieve evaluatie van de Commissie buitenlandse zaken van het Parlement hebben gekregen;

(t) te zorgen voor eenvoudiger toegang tot informatie en motiveringen betreffende geselecteerde kandidaten;

Bestreken gebieden

(u) de mandaten van de SVEU's te richten op versterking van de regionale veiligheid en op conflictpreventie en -oplossing, in het bijzonder door facilitering van dialoog en bemiddeling waarbij EU-betrokkenheid een toegevoegde waarde kan zijn; ervoor te zorgen dat in geval van een thematische focus, de benoeming van een SVEU niet met de rol van de Commissie en de EDEO overlapt of deze ondermijnt;

(v) gezien de rol van de SVEU's als specifiek diplomatiek instrument in het extern optreden van de EU en het belang van stabiliteit in het Europees nabuurschap, SVEU's aan te moedigen steeds nauwere betrekkingen tot stand te brengen met de landen die door langdurige conflicten worden getroffen, waarbij het accent erop ligt hoe belangrijk het is dat SVEU's bijdragen aan de vreedzame oplossing van conflicten in het nabuurschap van de EU;

(w) tevredenheid te uiten over de benoeming van de nieuwe SVEU voor de mensenrechten, alsook erkenning voor het werk van de vorige SVEU op dit gebied, die zijn taak om de doeltreffendheid en zichtbaarheid van het mensenrechtenbeleid van de EU te verbeteren, met succes heeft vervuld; merkt op dat het nu ook de taak van deze SVEU is om de naleving van het internationaal humanitair recht en de ondersteuning van het internationaal strafrecht, te bevorderen;

(x) de capaciteit en de rol van de SVEU voor de mensenrechten te versterken, en er hierbij rekening mee te houden dat deze functie een wereldwijd mandaat inhoudt en bijgevolg politieke dialoog met derde landen, relevante partners, de bedrijfswereld, het maatschappelijk middenveld en internationale en regionale organisaties vereist en omvat, alsook een optreden in de desbetreffende internationale fora;

(y) ermee rekening houdend dat het aantal SVEU's niet aanzienlijk moet toenemen, zodat de bijzondere aard van deze functie niet uit het oog wordt verloren, de mandaten van de bestaande landspecifieke SVEU's geleidelijk af te bouwen en, in afwachting van de algemene verdeling van de verantwoordelijkheden in de komende Commissie en de EDEO, de benoeming van regionale SVEU's te overwegen; de benoeming van thematische SVEU's te overwegen voor de internationale coördinatie van de bestrijding van klimaatverandering, voor het internationaal humanitair recht en internationale rechtspraak en voor ontwapening en non-proliferatie, in het laatst genoemde geval om het werk van de huidige speciale gezant van de EU op dit gebied over te nemen;

(z) een nieuwe SVEU te benoemen voor Oekraïne, in de eerste plaats gericht op de Krim en de regio Donbas, die verantwoordelijk is voor het toezicht op de mensenrechtensituatie in de bezette gebieden, de tenuitvoerlegging van de Minsk-akkoorden, een de-escalatie in de Zee van Azov en de uitoefening van de rechten van intern ontheemden, in overeenstemming met eerdere oproepen van het Parlement in zijn resoluties;

Interactie en samenwerking

(aa) de interactie en coördinatie van SVEU's met de verschillende EU-instellingen, het maatschappelijk middenveld en de lidstaten te versterken, teneinde te zorgen voor maximale synergie en samenhangende inzet van alle actoren; de betrokkenheid van SVEU's bij het EU-systeem voor vroegtijdige waarschuwing bij conflicten te vergroten; ervoor te zorgen dat er geen overlappingen ontstaan met andere diplomatieke functies op hoog niveau, zoals de speciale gezanten van de EU; te zorgen voor samenwerking met andere gelijkgezinde partners en gezanten, waaronder die van de VN, de NAVO en de VS;

(ab) gezien het feit dat het Europees Parlement medewetgever is voor de burgerlijke aspecten van de GBVB-begroting, die wordt beheerd door de dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid (FPI), het toezicht van het Parlement op de activiteiten van de SVEU's te versterken, alsook de verantwoordingsplicht van de SVEU's en de transparantie van hun werk te vergroten, waarbij eraan wordt herinnerd dat dit doel kan worden bereikt door regelmatig informatie uit te wisselen over de uitvoering door de SVEU's van hun mandaat, over hun werk, hun successen en de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, door middel van regelmatige en tenminste jaarlijkse bijeenkomsten en gedachtewisselingen tussen SVEU's en de betrokken organen van het EP, in het bijzonder de Commissie buitenlandse zaken, de Subcommissie mensenrechten en de Subcommissie veiligheid en defensie, en door het systematisch delen met het EP van verslagen en landspecifieke strategieën die de SVEU's aan het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) van de Raad en aan de EDEO hebben gestuurd; en er hiertoe op aan te dringen dat deze documenten worden opgenomen in het interinstitutioneel akkoord op het gebied van het GBVB;

(ac) de interactie met het maatschappelijk middenveld en de burgers te stimuleren en de dialoog met deze partners te faciliteren, in de regio's die worden gedekt door SVEU's, als onderdeel van de preventieve diplomatie en bemiddelingsprocessen, maar ook om de zichtbaarheid van de EU te vergroten; er in het bijzonder voor te zorgen dat SVEU's zich proactief opstellen ten aanzien van actoren uit het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenverdedigers en personen met een afwijkende mening die mogelijk worden bedreigd of in het vizier worden genomen door de lokale autoriteiten;

2. beveelt aan dat het volgende Europees Parlement van de nieuwe VV/HV verlangt om binnen de eerste zes maanden van zijn of haar mandaat te komen met een strategische bezinning op het inzetten van SVEU's, in de context van de uitvoering van de mondiale strategie en in overeenstemming met de hierboven uiteengezette beginselen en aanbevelingen;

3. verzoekt zijn Voorzitter deze aanbeveling te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, en de speciale vertegenwoordigers van de EU.