Sreda, 13. marec 2019

PRIPOROČILA

EVROPSKI PARLAMENT

P8_TA(2019)0172

Področje delovanja in mandat posebnih predstavnikov EU

Priporočilo Evropskega parlamenta z dne 13. marca 2019 Svetu, Komisiji in podpredsednici Komisije/visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko o področju delovanja in mandatu posebnih predstavnikov EU (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Evropski parlament,

— ob upoštevanju členov 2, 3, 6, 21, 33 in 36 Pogodbe o Evropski uniji,

— ob upoštevanju Sklepa Sveta z dne 26. julija 2010 o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje ([1]),

— ob upoštevanju izjave podpredsednice Komisije/visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko o politični odgovornosti ([2]),

— ob upoštevanju letnih poročil visoke predstavnice Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Evropskemu parlamentu o izvajanju skupne zunanje in varnostne politike,

— ob upoštevanju letnih poročil EU o človekovih pravicah in demokraciji v svetu,

— ob upoštevanju Medinstitucionalnega sporazuma z dne 20. novembra 2002 med Evropskim parlamentom in Svetom o dostopu Evropskega parlamenta do informacij Sveta s področja varnostne in obrambne politike, ki so občutljive narave,

— ob upoštevanju smernic z dne 9. julija 2007 za imenovanje, mandat in financiranje posebnih predstavnikov EU in obvestila Sveta (7510/14) z dne 11. marca 2014,

— ob upoštevanju svoje resolucije z dne 8. julija 2010 o predlogu sklepa Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje ([3]),

— ob upoštevanju globalne strategije za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, ki jo je 28. junija 2016 predstavila podpredsednica Komisije/visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, in poznejših poročil o izvajanju,

— ob upoštevanju smernic EU za spodbujanje uresničevanja in varstvo vseh človekovih pravic LGBTI (lezbijk, homoseksualcev (gejev), biseksualcev, transseksualcev in interseksualcev), ki jih je Svet sprejel leta 2013,

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

— ob upoštevanju Helsinške sklepne listine Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) iz leta 1975 in vseh njenih načel kot enega temeljnih dokumentov za evropsko in širšo regionalno varnostno ureditev,

— ob upoštevanju svojih resolucij o letnih poročilih visoke predstavnice Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Evropskemu parlamentu o izvajanju skupne zunanje in varnostne politike,

— ob upoštevanju svojih resolucij o letnih poročilih EU o človekovih pravicah in demokraciji v svetu,

— ob upoštevanju svojega priporočila z dne 15. novembra 2017 Svetu, Komisiji in Evropski službi za zunanje delovanje o vzhodnem partnerstvu pred vrhom novembra 2017 ([1]),

— ob upoštevanju svoje resolucije z dne 4. julija 2017 o obravnavanju kršitev človekovih pravic pri vojnih hudodelstvih in hudodelstvih zoper človečnost, tudi genocidu ([2]),

— ob upoštevanju svojih resolucij o Ukrajini, v katerih je pozval k imenovanju posebnega predstavnika EU za območje Krima in Doneškega bazena,

— ob upoštevanju svojega priporočila Svetu z dne 13. junija 2012 o posebnem predstavniku EU za človekove pravice ([3]),

— ob upoštevanju člena 110 in člena 113 Poslovnika,

— ob upoštevanju poročila Odbora za zunanje zadeve (A8-0171/2019),

A. ker si EU želi postati močnejši svetovni akter – ne le v gospodarskem, temveč tudi političnem smislu – in si prizadeva s svojimi ukrepi in politikami prispevati k ohranjanju mednarodnega miru in varnosti ter k svetovnemu redu, ki temelji na pravilih;

B. ker Svet na predlog podpredsednice Komisije/visoke predstavnice Unije imenuje posebne predstavnike EU, katerih mandat zajema doseganje posebnih ciljev tematsko ali geografsko specifične politične ali varnostne narave; ker so se posebni predstavniki EU izkazali za dragocen in prožen instrument diplomacije EU, saj lahko uporabljajo osebni pristop ter zastopajo EU na ključnih mestih in v ključnih okoliščinah s podporo vseh držav članic; ker so posebni predstavniki EU zaradi prožnosti mandatov operativno orodje, ki se lahko hitro uporabi, če se v določenih državah ali v zvezi z določenimi temami pojavijo težave;

C. ker so posebni predstavniki EU zaradi pogoste prisotnosti na terenu v ugodnem položaju za to, da vzpostavijo dialog s civilno družbo in lokalnimi akterji ter izvajajo raziskave na terenu; ker lahko zaradi teh neposrednih izkušenj konstruktivno prispevajo k oblikovanju politike in strategije;

D. ker zdaj obstaja pet regionalnih posebnih predstavnikov EU (za Afriški rog, Sahel, Srednjo Azijo, mirovni proces na Bližnjem vzhodu ter Južni Kavkaz in krizo v Gruziji), dva posebna predstavnika EU za posamezne države (Kosovo ter Bosna in Hercegovina) in en tematski posebni predstavnik EU, pristojen za človekove pravice;

E. ker sta trenutno med posebnimi predstavniki EU le dve ženski;

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

F. ker je v primeru posebnih predstavnikov EU, imenovanih z mandatom za posamezno državo, „dvojna vloga“ posebnega predstavnika EU, ki je hkrati vodja delegacije v zadevni državi, prispevala k skladnosti in učinkovitosti prisotnosti EU v tujini; ker mora biti napotitev dodatnih posebnih predstavnikov EU v skladu s strategijami EU na področju zunanjega delovanja, saj so delegacije EU okrepljene zaradi Lizbonske pogodbe, s katero so postale odgovorne za usklajevanje vseh ukrepov EU na terenu, vključno s skupno zunanjo in varnostno politiko;

G. ker, med drugim v neposrednem sosedstvu EU, obstajajo tudi druga prednostna področja in konflikti, ki zahtevajo posebno pozornost, večjo vključenost in prepoznavnost EU, na primer agresija Rusije v Ukrajini in nezakonita zasedba Krima;

H. ker so se posebni predstavniki EU izkazali za koristne zlasti pri vodenju političnih dialogov na visoki ravni ter zmogljivosti, da dosežejo partnerje na visoki ravni v zelo občutljivih političnih okoljih;

I. ker se posebni predstavniki EU financirajo v okviru proračuna za skupno zunanjo in varnostno politiko, o katerem soodloča Parlament, in Komisiji odgovarjajo za izvajanje proračuna;

J. ker se je podpredsednica Komisije/visoka predstavnica Unije zavezala, da bo Evropskemu parlamentu dovolila, da novoimenovane posebne predstavnike EU pred zasedbo tega položaja povabi na pogovor, in da bo olajšala redne predstavitve posebnih predstavnikov EU Parlamentu;

K. ker so posebni predstavniki EU izbrani med posamezniki, ki so pred tem zasedali visok diplomatski ali politični položaj v svoji državi ali mednarodnih organizacijah; ker imajo pri izvajanju svojega mandata zagotovljeno precejšnjo prožnost in svobodo, kar lahko prispeva k uresničevanju zastavljenih ciljev, izvajanju strategij in zagotavljanju dodane vrednosti za EU;

L. ker je glavna naloga posebnih predstavnikov EU prispevati k enotnosti, doslednosti, skladnosti in učinkovitosti zunanjega delovanja in zastopanja EU; ker izkažejo interes EU za določeno državo, regijo ali tematsko področje in krepijo prepoznavnost EU ter prispevajo k izvajanju določene strategije ali politike EU v zvezi z državo, regijo ali tematiko, za katero jim je bil podeljen mandat;

1. priporoči Svetu, Komisiji in podpredsednici Komisije/visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko:

(a) naj predstavijo strateški razmislek o uporabi, vlogi, mandatih in prispevku posebnih predstavnikov EU ob upoštevanju izvajanja globalne strategije EU;

(b) naj zagotovijo, da se posebni predstavniki EU imenujejo le, če pri uporabi tega instrumenta obstaja jasna dodana vrednost, tj. če njihovih nalog ne morejo učinkovito izpolnjevati obstoječe strukture v okviru ESZD, vključno z delegacijami EU, ali v okviru Komisije;

(c) naj zagotovijo, da se posebni predstavniki EU uporabljajo zlasti za okrepitev prizadevanj EU pri preprečevanju in reševanju konfliktov ter izvajanju strategij EU, zlasti z mediacijo in spodbujanjem dialoga, in za doseganje ciljev politike EU na posebnih tematskih področjih v okviru zunanjih odnosov in ob upoštevanju mednarodnega prava;

(d) naj preprečijo povečevanje števila posebnih predstavnikov EU in razdrobitev njihovih pristojnosti, kar bi povzročilo prekrivanje z drugimi institucijami EU in povečanje stroškov usklajevanja;

(e) naj zagotovijo, da mandati in ukrepi posebnih predstavnikov EU pri obravnavanju regionalne varnosti in preprečevanja konfliktov, mediacije in reševanja konfliktov temeljijo na načelih mednarodnega prava, kot so določena v Helsinški sklepni listini iz leta 1975, in drugih ključnih standardih mednarodnega prava ter mirnem reševanju sporov kot ključnem elementu evropske varnostne ureditve in kot je poudarjeno v globalni strategiji EU; ter upoštevajo vsa pravila in politike, ki jih je EU sprejela v zvezi z regijo ali konfliktom, v okviru svojih pristojnosti;

(f) naj upoštevajo vse možne načine za krepitev vloge posebnih predstavnikov EU kot učinkovitega orodja zunanje politike EU, ki je sposobno razvijati in spodbujati pobude EU v zvezi z zunanjo politiko ter krepiti sinergije, zlasti z zagotavljanjem, da lahko posebni predstavniki EU zaradi učinkovitega izvajanja svojih nalog svobodno potujejo na območju, vključno s konfliktnimi območji, ki ga zajema njihov mandat;

(g) naj zagotovijo, da bo delo posebnih predstavnikov EU bolj pregledno in prepoznavno, med drugim z javnim poročanjem o obiskih v državah, delovnih programih in prednostnih nalogah ter vzpostavitvijo posebnih spletnih mest, ki bodo omogočala javni nadzor nad njihovim delovanjem;

(h) naj okrepijo sredstva, ki predstavljajo dodano vrednost posebnih predstavnikov EU, tj. legitimnost, ki temelji na podpori podpredsednice Komisije/visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in držav članic, državni/regionalni/tematski odgovornosti, politični teži, prožnosti in povečevanju prisotnosti in prepoznavnosti EU v partnerskih državah, s čimer se krepi podoba EU kot učinkovitega mednarodnega akterja;

O mandatu

(i) naj omogočijo ustrezno dolgo trajanje mandata, ki bo ustvarilo perspektivo, ki bo omogočila zaposlovanje kvalificiranih višjih uslužbencev, ter dopuščalo izvajanje mandata in krepitev zaupanja s partnerji, vzpostavljanje omrežij in vplivanje na procese; naj zagotovijo redni pregled v skladu z razvojem dogodkov v državi/regiji ali v zvezi z zadevnim subjektom ter omogočijo tudi podaljšanje mandata, če tako zahtevajo okoliščine;

(j) naj prispevajo k izvajanju politike oziroma strategije EU za območje, za katero jim je bil podeljen mandat, in k oblikovanju ali reviziji strategij oziroma politik;

(k) naj zagotovijo, da bodo preprečevanje in reševanje konfliktov, mediacija in spodbujanje dialoga ter temeljne svoboščine, človekove pravice, demokracija, pravna država in enakost spolov horizontalne prednostne naloge in s tem osrednji temelji področja delovanja mandatov posebnih predstavnikov EU ter da se zagotovi ustrezno poročanje o ukrepih, sprejetih na teh področjih;

(l) naj zahtevajo postopke za ocenjevanje in spremljanje, ki vključujejo pridobljene rezultate, obstoječe ovire, navedbo ključnih izzivov, prispevek k oblikovanju politik in oceno usklajevanja dejavnosti posebnih predstavnikov EU z drugimi akterji EU, da se spodbuja izmenjava dobrih praks med posebnimi predstavniki EU ter oceni uspešnost in obravnava podaljšanje in pregled mandatov;

(m) naj zagotovijo, da bo mandat za srednjo Azijo skladen s strategijo EU za srednjo Azijo iz leta 2007, ki je bila pregledana leta 2015, da bi povečali učinkovitost in prepoznavnost Unije v regiji;

(n) naj določijo dolgo obdobje mirovanja za posebne predstavnike EU, da se v primeru nasprotja interesov zagotovi kar najvišja raven etičnih standardov;

(o) naj zagotovijo, da bo Odbor Evropskega parlamenta za zunanje zadeve sodeloval pri opredelitvi novih in podaljšanih mandatov posebnih predstavnikov EU;

O orodjih

(p) naj ohranjajo prožnost in avtonomijo, ki ju imajo posebni predstavniki EU kot poseben instrument skupne zunanje in varnostne politike z ločenim virom financiranja in privilegiranim odnosom s Svetom; vendar naj obenem okrepijo povezave za usklajevanje in poročanje s povezanimi upravnimi direktorati ESZD (tj. regionalni, tematski, skupna varnostna in obrambna politika ter krizni odziv) ter povezanimi generalnimi direktorati Komisije; naj zagotovijo hiter in pregleden postopek za imenovanje in potrditev;

(q) naj obravnavajo pomanjkljivosti pri ohranjanju institucionalnega spomina in neprekinjenosti med odhajajočimi in prihajajočimi posebnimi predstavniki EU s krepitvijo logistične in upravne podpore ESZD, vključno z arhiviranjem, in predvsem z napotovanjem političnih svetovalcev iz ESZD in drugih institucij EU, kot je ustrezno, da se pridružijo skupinam posebnih predstavnikov EU;

O osebnem profilu

(r) naj kot posebne predstavnike EU imenujejo osebe z obsežnim diplomatskim in političnim strokovnim znanjem in ustreznim profilom, pri čemer naj zagotovijo zlasti, da imajo te osebe političen vpliv, potreben za vzpostavljanje povezav in medsebojnega zaupanja s sogovorniki na visoki ravni; naj v zvezi s tem izkoristijo obstoječi nabor oseb s političnimi in diplomatskimi izkušnjami v vsej EU; naj spoštujejo uravnoteženo zastopanost spolov in geografsko uravnoteženost; naj zagotovijo, da bo odločitev o imenovanju določene osebe sprejeta na pregleden način in šele po tem, ko bo potrjeno, da je kandidat sprejemljiv, zlasti kar zadeva morebitno nasprotje interesov in zagotovitev, da kandidat izpolnjuje standarde etičnega ravnanja;

(s) naj zagotovijo, da se lahko imenovanje posebnih predstavnikov EU potrdi šele po pozitivni oceni Odbora Evropskega parlamenta za zunanje zadeve;

(t) naj zagotovijo lažji dostop do informacij in utemeljitev glede izbranih kandidatov;

O vključenih področjih

(u) naj mandate posebnih predstavnikov EU osredotočajo na krepitev regionalne varnosti ter preprečevanje in reševanje konfliktov, zlasti prek spodbujanja dialoga in mediacije, pri čemer lahko sodelovanje EU zagotovi dodano vrednost; naj zagotovijo, da imenovanje posebnih predstavnikov EU v primeru tematske osredotočenosti ne podvaja ali ogroža vloge Komisije in ESZD;

(v) naj ob upoštevanju vloge posebnih predstavnikov EU kot posebnega diplomatskega orodja na področju zunanjega delovanja EU in ob priznavanju pomena stabilnosti v evropskem sosedstvu spodbujajo posebne predstavnike EU k razvoju vse tesnejših odnosov z državami, ki so jih prizadeli dolgotrajni konflikti, pri čemer naj se poudari velika potreba, da posebni predstavniki EU prispevajo k mirnemu reševanju sporov v sosedstvu EU;

(w) naj pozdravijo imenovanje novega posebnega predstavnika EU za človekove pravice in priznajo delo prejšnjega, ki je uspešno izpolnil svojo vlogo, ki je bila povečati učinkovitost in prepoznavnost politike EU za človekove pravice; ugotavlja, da so bile pristojnosti za to delovno mesto razširjene, tako da vključujejo spodbujanje skladnosti z mednarodnim humanitarnim pravom in spodbujanje podpore mednarodnemu kazenskemu pravosodju;

(x) naj okrepijo zmogljivost in vlogo posebnega predstavnika EU za človekove pravice ob upoštevanju, da njegova funkcija vključuje mandat, ki pokriva ves svet, ter pomeni, da je potreben in impliciran politični dialog s tretjimi državami, ustreznimi partnerji, podjetji, civilno družbo ter mednarodnimi in regionalnimi organizacijami pa tudi delovanje v ustreznih mednarodnih forumih;

(y) naj ob upoštevanju, kako pomembno je, da se število posebnih predstavnikov EU ne poveča znatno, da se ne zmanjša njihova posebna narava, postopno odpravijo mandate obstoječih posebnih predstavnikov EU za posamezne države in v pričakovanju splošne delitve odgovornosti v naslednji Komisiji in Evropski službi za zunanje delovanje obravnavajo imenovanje regionalnih posebnih predstavnikov EU; naj razmislijo o imenovanju tematskih posebnih predstavnikov EU za mednarodno usklajevanje boja proti podnebnim spremembam, za mednarodno humanitarno pravo in mednarodno pravosodje ter za razoroževanje in neširjenje orožja, da bi se v zadnjem primeru prevzele naloge sedanjega posebnega predstavnika EU za to področje;

(z) naj imenujejo novega posebnega predstavnika EU za Ukrajino, ki se bo osredotočal predvsem na Krim in Doneški bazen in bo pristojen za spremljanje razmer na področju človekovih pravic na zasedenih ozemljih, izvajanje sporazumov iz Minska, umiritev razmer v Azovskem morju in uresničevanje pravic notranje razseljenih oseb, k čemur je v svojih resolucijah že pozval Evropski parlament;

O interakciji in sodelovanju

(aa) naj okrepijo interakcijo in usklajevanje posebnih predstavnikov EU z različnimi institucijami, civilno družbo in državami članicami, da bi zagotovili čim večjo sinergijo in usklajeno sodelovanje vseh akterjev; naj posebne predstavnike EU bolj vključijo v sistem EU za zgodnje opozarjanje na konflikte; naj zagotovijo, da ne bo prišlo do prekrivanja z drugimi visokimi diplomatskimi predstavniki, na primer posebnimi odposlanci EU; ter naj zagotovijo sodelovanje z drugimi podobno mislečimi partnerji in odposlanci, vključno s tistimi, ki so jih imenovali ZN, NATO in ZDA;

(ab) ker je Evropski parlament sozakonodajalec za civilni del proračuna SZVP, ki ga upravlja Služba za instrumente zunanje politike (FPI), naj okrepijo nadzor Parlamenta nad dejavnostmi posebnih predstavnikov EU ter povečajo raven njihove odgovornosti in preglednost njihovega dela, pri tem pa opozarja, da je ta cilj mogoče doseči z redno izmenjavo informacij o izvajanju mandata posebnih predstavnikov EU, njihovem delu in dosežkih ter izzivih, s katerimi se srečujejo, in sicer prek rednih in vsaj letnih srečanj ter izmenjav mnenj med posebnimi predstavniki EU in ustreznimi organi Evropskega parlamenta, zlasti Odborom za zunanje zadeve in pododbori za človekove pravice ter za varnost in obrambo, pa tudi s sistematično izmenjavo poročil in državnih strategij, ki jih posebni predstavniki EU pošiljajo Političnemu in varnostnemu odboru v okviru Sveta ter Evropski službi za zunanje delovanje, z Evropskim parlamentom; in naj zato vztrajajo, da se ti dokumenti vključijo v medinstitucionalni sporazum na področju SZVP;

(ac) naj v okviru postopkov preventivne diplomacije in mediacije ter tudi v interesu prepoznavnosti EU spodbujajo interakcijo in olajšajo dialog s civilno družbo in državljani v regijah, za katere so posebni predstavniki EU zadolženi; naj zlasti zagotovijo, da posebni predstavniki EU proaktivno sodelujejo z akterji civilne družbe, zagovorniki človekovih pravic ali oporečniki, ki bi lahko bili ogroženi ali tarča napadov lokalnih organov;

2. priporoča, da bi moral naslednji Evropski parlament od novega podpredsednika Komisije/visokega predstavnika Unije zahtevati, naj v prvih šestih mesecih svojega mandata predstavi strateški razmislek o uporabi posebnih predstavnikov EU v okviru izvajanja globalne strategije ter v skladu z zgoraj določenimi načeli in priporočili;

3. naroči svojemu predsedniku, naj posreduje to priporočilo Svetu, Komisiji, podpredsednici Komisije/visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter posebnim predstavnikom EU.