**Onsdagen den 13 mars 2019**

REKOMMENDATIONER

# EUROPAPARLAMENTET

P8_TA(2019)0172

## Räckvidden och mandatet för EU:s särskilda representanter

**Europaparlamentets rekommendation av den 13 mars 2019 om Europaparlamentets rekommendation till rådet, kommissionen och vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik om räckvidden och mandatet för EU:s särskilda representanter (2018/2116(INI))**

(2021/C 23/23)

*Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation*

— med beaktande av artiklarna 2, 3, 6, 21, 33 och 36 i fördraget om Europeiska unionen,

— med beaktande av rådets beslut av den 26 juli 2010 om hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta ([1]),

— med beaktande av uttalandet från vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik om politisk ansvarighet ([2]),

— med beaktande av de årliga rapporterna från Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik till Europaparlamentet om genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,

— med beaktande av EU:s årsrapporter om mänskliga rättigheter och demokrati i världen,

— med beaktande av det interinstitutionella avtalet av den 20 november 2002 mellan Europaparlamentet och rådet om Europaparlamentets tillgång till känslig information i rådet om säkerhets- och försvarspolitiken,

— med beaktande av anvisningarna för utnämning, mandat och finansiering av EU:s särskilda representanter av den 9 juli 2007 och rådets not (7510/14) av den 11 mars 2014,

— med beaktande av sin resolution av den 8 juli 2010 om förslaget till rådets beslut om hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta ([3]),

— med beaktande av dokumentet En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik, som lades fram av vice ordföranden/den höga representanten den 28 juni 2016, och de efterföljande rapporterna om dess genomförande,

— med beaktande av EU:s riktlinjer för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna för homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella (hbti-personer), som rådet antog 2013,

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

— med beaktande av Helsingforsslutakten från 1975 från Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och alla principer däri, som är en grundläggande handling för den europeiska och den bredare regionala säkerhetsordningen,

— med beaktande av sina resolutioner om de årliga rapporterna från Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik till Europaparlamentet om genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,

— med beaktande av sina resolutioner om EU:s årsrapporter om mänskliga rättigheter och demokrati i världen,

— med beaktande av sin rekommendation av den 15 november 2017 till rådet, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten om det östliga partnerskapet inför toppmötet i november 2017 ([1]),

— med beaktande av Europaparlamentets resolution av den 4 juli 2017 om bekämpande av människorättskränkningar mot bakgrund av krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten, däribland folkmord ([2]),

— med beaktande av sina resolutioner om Ukraina, där tillsättande av en särskild EU-representant för Krimhalvön och Donbassregionen efterfrågas,

— med beaktande av sin rekommendation av den 13 juni 2012 till rådet om EU:s särskilda representant för mänskliga rättigheter ([3]),

— med beaktande av artiklarna 110 och 113 i arbetsordningen,

— med beaktande av betänkandet från utskottet för utrikesfrågor (A8-0171/2019), och av följande skäl:

A. EU har som mål att bli en starkare global aktör – inte enbart ekonomiskt utan också politiskt – och strävar genom sina åtgärder och sin politik efter att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet och en regelbaserad världsordning.

B. EU:s särskilda representanter (nedan kallade *de särskilda representanterna*) utses av rådet på förslag av vice ordföranden/den höga representanten, med mandat att främja särskilda mål av politisk eller säkerhetsmässig karaktär med specifik tematisk eller geografisk inriktning. De har visat sig vara ett värdefullt och flexibelt instrument för EU:s diplomati, eftersom de kan förkroppsliga och företräda EU i viktiga områden och situationer, med uppbackning från samtliga medlemsstater. Flexibiliteten i de särskilda representanternas mandat innebär att de är operativa verktyg som kan aktiveras snabbt när det uppstår oro i vissa länder eller i fråga om vissa teman.

C. Eftersom de särskilda representanterna återkommande är närvarande på fältet är de särskilt väl positionerade för att upprätta en dialog med det civila samhället och lokala aktörer samt genomföra forskning på plats. Denna konkreta erfarenhet gör att de kan bidra på ett konstruktivt sätt till utformningen av politik och strategier.

D. EU har för närvarande fem särskilda regionala representanter (för Afrikas horn, Sahel, Centralasien, fredsprocessen i Mellanöstern samt Sydkaukasien och krisen i Georgien), två särskilda landsspecifika representanter (för Kosovo och Bosnien och Hercegovina) och en särskild representant med tematisk inriktning, närmare bestämt för mänskliga rättigheter.

E. För närvarande är bara två av åtta särskilda representanter kvinnor.

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

**Onsdagen den 13 mars 2019**

F. I fråga om de särskilda representanter som har utsetts för specifika länder har deras dubbla funktioner – i och med att de samtidigt varit chefer för EU:s delegation till det berörda landet – bidragit till att EU:s närvaro utomlands präglats av enhetlighet och effektivitet. Att använda ytterligare särskilda landsspecifika representanter måste göras på ett sätt som är förenligt med EU:s strategier för yttre åtgärder, med tanke på att EU:s delegationer har stärkts genom Lissabonfördraget och därmed fått ansvaret för samordningen av alla EU-åtgärder på plats, inbegripet politik inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

G. Det finns andra högt prioriterade områden och konflikter, inbegripet i EU:s omedelbara närområde, som kräver särskild uppmärksamhet, större inblandning och bättre synlighet för EU, till exempel Rysslands aggression i Ukraina och den olagliga ockupationen av Krimhalvön.

H. De särskilda representanterna har visat sig vara användbara, särskilt när de för politiska högnivådialoger och när det gäller deras förmåga att nå ut till partner på hög nivå i mycket känsliga politiska miljöer.

I. De särskilda representanterna finansieras genom budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i enlighet med Europaparlamentets medbeslutande, och är ansvariga för budgetgenomförandet gentemot kommissionen.

J. Vice ordföranden/den höga representanten har åtagit sig att svara positivt på Europaparlamentets begäranden om att få höra nyligen utsedda särskilda representanter innan de tillträder sina tjänster och att underlätta regelbundna genomgångar i Europaparlamentet från de särskilda representanternas sida.

K. De särskilda representanterna väljs bland personer som tidigare har innehaft höga diplomatiska eller politiska uppdrag i sitt land eller i internationella organisationer. De har en hög grad av flexibilitet och egen bestämmanderätt i utövandet av sitt mandat, vilket kan göra det lättare att nå uppställda mål, genomföra strategier och skapa mervärde för EU.

L. De särskilda representanternas viktigaste roll är att bidra till sammanhållning, konsekvens, enhetlighet och effektivitet i EU:s yttre åtgärder och representation. De fungerar som ett bevis på EU:s intresse för ett visst land, en viss region eller ett visst tematiskt område och stärker dess synlighet samt bidrar till att genomföra en viss EU-strategi eller EU-policy gentemot det land, den region eller det tematiska område som omfattas av mandatet.

1. Europaparlamentet rekommenderar rådet, kommissionen och vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik

a) att presentera en strategisk reflektion över användningen av de särskilda representanterna samt deras roll, mandat och bidrag mot bakgrund av genomförandet av EU:s globala strategi,

b) att säkerställa att de särskilda representanterna utses endast om det finns ett klart mervärde i att använda detta instrument, dvs. om deras uppgifter inte kan utföras effektivt av befintliga strukturer inom Europeiska utrikestjänsten, inbegripet EU:s delegationer, eller inom kommissionen,

c) att säkerställa att de särskilda representanterna i första hand används för att intensifiera EU:s konfliktförebyggande och konfliktlösande åtgärder samt genomförande av EU:s strategier, särskilt genom medling och underlättande av dialog, och för att främja EU:s politiska mål på särskilda tematiska områden, allt inom området för de yttre förbindelserna och med respekt för internationell rätt,

d) att undvika ett mångfaldigande av de särskilda representanterna och en fragmentering av deras mandat, vilket skulle ge upphov till överlappning med andra EU-institutioner och ökade kostnader för samordning,

e) att säkerställa att de särskilda representanternas mandat och åtgärder vid hantering av regional säkerhet och konfliktförebyggande samt medling i och lösning av konflikter vägleds av de principer i internationell rätt som anges i Helsingforsslutakten från 1975 och andra viktiga normer i internationell rätt, samt av fredlig lösning av tvister, som en central del av den europeiska säkerhetsordningen och i enlighet med vad som betonas i EU:s globala strategi; och att de efterlever alla regler och all politik som antas av EU i fråga om den region eller konflikt som omfattas av deras ansvarsområde,

f) att överväga alla möjliga sätt att stärka rollen för de särskilda representanterna som ett effektivt verktyg för EU:s utrikespolitik, med förmåga att utveckla och främja EU:s utrikespolitiska initiativ och bidra till synergieffekter, särskilt genom att säkerställa att de särskilda representanterna kan resa fritt inom det område som omfattas av deras mandat, inbegripet konfliktzoner, för ett effektivt genomförande av deras uppgifter,

g) att garantera större öppenhet och synlighet när det gäller de särskilda representanternas arbete, däribland genom offentlig rapportering om landsbesök, arbetsprogram och prioriteringar samt inrättande av enskilda webbplatser så att allmänheten kan granska deras arbete,

h) att stärka de tillgångar som utgör mervärdet med de särskilda representanterna – närmare bestämt legitimitet som bygger på uppbackning från vice ordföranden/den höga representanten och medlemsstaterna, landsspecifika/regionala/tematiska ansvarsområden, politisk tyngd, flexibilitet och en ökning av EU:s närvaro och synlighet i partnerländer vilket stärker EU:s ställning som en verkningsfull internationell aktör,

***I fråga om mandatet***

i) att tillåta en tillräckligt lång mandatperiod för att skapa ett perspektiv som gör det möjligt att såväl anställa kvalificerad och erfaren personal som genomföra mandatet samt bygga upp förtroende med partner, upprätta nätverk och påverka processer; att säkerställa en regelbunden översyn i linje med utvecklingen i landet/regionen eller inom området i fråga och även möjliggöra en förlängning av mandatet om omständigheterna så kräver,

j) att bidra till genomförandet av EU:s politik eller strategi avseende det område som mandatet gäller, och till utarbetande eller översyn av strategier eller politik,

k) att säkerställa att konfliktförebyggande och konfliktlösning, medling och underlättande av dialog samt grundläggande friheter, mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatlighet och jämställdhet mellan kvinnor och män betraktas som övergripande prioriteringar och därmed centrala hörnstenar i de särskilda representanternas mandat, och att adekvat rapportering om vidtagna åtgärder på dessa områden säkerställs,

l) att kräva utvärderings- och övervakningsförfaranden för uppnådda resultat, hinder som uppstått, angivande av centrala utmaningar, bidrag till utformningen av politiken och bedömning av samordningen av de särskilda representanternas verksamhet med andra EU-aktörer, i syfte att främja utbyte av bästa praxis mellan de särskilda representanterna liksom att bedöma resultat och överväga förlängningar och översyner av mandaten,

m) att säkerställa att mandatet för Centralasien är förenligt med 2007 års EU-strategi för Centralasien, vilken sågs över 2015 för att stärka unionens ändamålsenlighet och synlighet i regionen,

n) att införa en omfattande karenstid för särskilda representanter i syfte att säkerställa att striktast möjliga etiska normer tillämpas vid intressekonflikter,

o) att säkerställa att Europaparlamentets utskott för utrikesfrågor deltar i utformningen av de särskilda representanternas mandat, både nya och förlängda,

***I fråga om verktygen***

p) att upprätthålla den flexibilitet och det oberoende som de särskilda representanterna för närvarande har som ett särskilt instrument inom Gusp med en separat finansieringskälla och särskilt goda förbindelser med rådet; men också att samtidigt stärka samordnings- och rapporteringsförbindelserna med Europeiska utrikestjänstens berörda verkställande direktorat (regionala, tematiska och GSFP- och krishanteringsrelaterade sådana) och med de berörda generaldirektoraten vid kommissionen; att säkerställa ett snabbt och insynsvänligt förfarande för utnämning och godkännande,

q) att åtgärda bristerna i upprätthållandet av det institutionella minnet och av kontinuiteten mellan avgående och nya särskilda representanter genom att stärka det logistiska och administrativa stödet från Europeiska utrikestjänsten, inbegripet arkivering, och genom att i första hand skicka politiska rådgivare från Europeiska utrikestjänsten och andra EU-institutioner, enligt vad som är lämpligt, för att ingå i de särskilda representanternas staber,

***I fråga om den personliga profilen***

r) att till särskilda representanter utse personer med omfattande diplomatisk och politisk sakkunskap och en lämplig profil, så att man framför allt ser till att de har den politiska tyngd som krävs för att upprätta förbindelser och få till stånd ömsesidigt förtroende med motparter på hög nivå; att i detta avseende dra nytta av det befintliga beståndet i hela EU av personer med politisk och diplomatisk erfarenhet; att ta hänsyn till könsfördelning och geografisk balans; att säkerställa att beslutet att utse en viss person fattas på ett öppet sätt och först efter bekräftelse på att kandidaten uppfyller kriterierna, särskilt i fråga om potentiella intressekonflikter och att kandidaten lever upp till normerna för etiskt uppförande,

s) att säkerställa att utnämningar av särskilda representanter kan godkännas endast efter ett positivt utlåtande från Europaparlamentets utskott för utrikesfrågor,

t) att göra uppgifter om och motiveringar till val av kandidater mer lättillgängliga,

***I fråga om de områden som omfattas***

u) att inrikta de särskilda representanternas mandat på att stärka den regionala säkerheten och förebygga och lösa konflikter, särskilt genom underlättande av dialog och medling, där EU:s engagemang kan ge ett mervärde; att i fall med tematiskt fokus säkerställa att utnämnandet av en särskild representant inte undergräver – eller medför dubbelarbete i förhållande till – kommissionens och Europeiska utrikestjänstens roll,

v) att, med hänsyn till de särskilda representanternas roll som ett särskilt diplomatiskt verktyg inom ramen för EU:s yttre åtgärder och med medvetenhet om behovet av stabilitet i EU:s östra grannskap, uppmuntra de särskilda representanterna att utveckla allt närmare förbindelser med de länder som påverkas av utdragna konflikter, med betoning av det starka behovet av att EU:s särskilda representanter bidrar till en fredlig lösning av konflikter i EU:s grannskap,

w) att välkomna utnämnandet av en ny särskild representant för mänskliga rättigheter och ge sitt erkännande åt den tidigare innehavaren av befattningen, som med framgång har fullgjort sin uppgift att förbättra effektiviteten och i högre grad synliggöra EU:s politik för mänskliga rättigheter; Europaparlamentet konstaterar att befattningens ansvarsområde har utvidgats till att omfatta främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt och främjande av stöd till internationell straffrätt.

x) att utöka kapaciteten och rollen för den särskilda representanten för mänskliga rättigheter, med beaktande av att denna roll har ett världsomspännande mandat och därför kräver och förutsätter politisk dialog med tredjeländer, relevanta partner, näringslivet, det civila samhället och internationell och regionala organisationer, samt åtgärder i relevanta internationella forum,

y) att med medvetenhet om vikten av att inte avsevärt öka antalet särskilda representanter, vilket annars skulle äventyra deras särart, fasa ut mandaten för de nuvarande landsspecifika särskilda representanterna och – i avvaktan av den övergripande ansvarsfördelningen vid den nästkommande kommissionen och utrikestjänsten – överväga att utnämna regionala särskilda representanter; att överväga att utse tematiska särskilda representanter för internationell samordning av kampen mot klimatförändringar, internationell humanitär rätt och internationell rättvisa samt nedrustning och icke-spridning – i det sistnämnda fallet att ta över efter EU:s nuvarande särskilda sändebud för detta område,

z) att utse en ny särskild representant för Ukraina, med särskild inriktning på Krimhalvön och Donbassregionen, med ansvar för att övervaka situationen i fråga om mänskliga rättigheter i ockuperade territorier, genomförandet av Minskavtalen och nedtrappningen i Azovska sjön samt att främja internflyktingars rättigheter, såsom Europaparlamentet tidigare har efterfrågat i sina resolutioner,

***I fråga om samverkan och samarbete***

aa) att stärka samverkan och samordning mellan de särskilda representanterna, de olika EU-institutionerna, det civila samhället och medlemsstaterna för att uppnå största möjliga synergieffekter och ett konsekvent engagemang från alla aktörers sida; att stärka de särskilda representanternas deltagande i EU:s system för tidig varning för konflikter; att säkerställa att det inte finns någon överlappning med andra diplomatiska högnivåaktörer såsom EU:s särskilda sändebud; och att säkerställa samarbete med andra likasinnade partner och sändebud, inbegripet sådana som utses av FN, Nato och Förenta staterna,

ab) att, med tanke på att Europaparlamentet är medlagstiftare för den civila delen av Gusp-budgeten, som förvaltas av tjänsten för utrikespolitiska instrument (FPI), stärka parlamentets tillsyn över de särskilda representanternas verksamhet och öka deras ansvarsskyldighet samt insynen i deras arbete, och påminna om att detta mål kan uppnås genom att regelbundet dela information om de särskilda representanternas genomförande av sina mandat, deras arbete och resultat och de utmaningar de har att hantera, genom regelbundna och minst årliga möten och diskussioner mellan de särskilda representanterna och relevanta organ inom Europaparlamentet, framför allt utskottet för utrikesfrågor och underutskotten för mänskliga rättigheter respektive för säkerhet och försvar, samt genom att till Europaparlamentet systematiskt dela med sig av rapporter och landstrategier som EU:s särskilda representanter skickar till kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) vid rådet samt till Europeiska utrikestjänsten; och att för detta ändamål vidhålla att dessa handlingar omfattas av det interinstitutionella avtalet avseende Gusp,

ac) att uppmuntra samverkan och underlätta dialog med det civila samhället och medborgarna, i regioner som omfattas av särskilda representanter, som en del av den förebyggande diplomati- och medlingsprocessen och även för att stärka EU:s synlighet; att särskilt säkerställa att de särskilda representanterna visar prov på ett aktivt engagemang gentemot det civila samhällets aktörer, människorättsförsvarare eller kritiska röster, som kan leva under hot eller vara måltavlor för lokala myndigheter.

2. Europaparlamentet rekommenderar att nästa Europaparlament bör kräva ett åtagande från den nya vice ordföranden/höga representanten om att inom de första sex månaderna av sitt mandat utarbeta en strategisk reflektion över användningen av de särskilda representanterna, i samband med genomförandet av den globala strategin och i linje med de principer och rekommendationer som anges ovan.

3. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna rekommendation till rådet, kommissionen och vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik samt till EU:s särskilda representanter.