



7.11.2018

OSNUTEK POROČILA

o priporočilu Evropskega parlamenta Svetu in podpredsednici Komisije/visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko glede predloga visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Svetu, ob podpori Komisije, za sklep Sveta o vzpostavitvi evropskega mirovnega instrumenta
(2018/2237(INI))

Odbor za zunanje zadeve

Poročevalka: Hilde Vautmans

VSEBINA

Stran

PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA3

PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Svetu in podpredsednici Komisije/visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko glede predloga visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Svetu, ob podpori Komisije, za sklep Sveta o vzpostavitvi evropskega mirovnega instrumenta (2018/2237(INI))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
- ob upoštevanju Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisanega v Cotonouju 23. junija 2000,
- ob upoštevanju Uredbe Sveta (EU) 2015/322 z dne 2. marca 2015 o izvajanju 11. Evropskega razvojnega sklada¹,
- ob upoštevanju Sklepa Sveta (SZVP) 2015/528 z dne 27. marca 2015 o določitvi mehanizma za upravljanje financiranja skupnih stroškov operacij Evropske unije, ki so vojaškega ali obrambnega pomena (Athena), in o razveljavitvi Sklepa 2011/871/SZVP²,
- ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 230/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru³,
- ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 2017/2306 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o spremembi Uredbe (EU) št. 230/2014 o vzpostavitvi instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru⁴,
- ob upoštevanju Uredbe Sveta (EU) 2015/323 z dne 2. marca 2015 o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. Evropski razvojni sklad⁵,
- ob upoštevanju Notranjega sporazuma med predstavniki vlad držav članic Evropske unije, ki so se sestali v okviru Sveta, o financiranju pomoči Evropske unije v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 v skladu s Sporazumom o partnerstvu AKP-EU in o dodelitvi finančne pomoči čezmorskim državam in ozemljem, za katere se uporablja četrti del Pogodbe o delovanju Evropske unije⁶,
- ob upoštevanju predloga visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Svetu, ob podpori Komisije, z dne 13. junija 2018 za sklep Sveta o vzpostavitvi evropskega mirovnega instrumenta (HR(2018) 94),

¹ UL L 58, 3.3.2015, str. 1.

² UL L 84, 28.3.2015, str. 39.

³ UL L 77, 15.3.2014, str. 1.

⁴ UL L 335, 15.12.2017, str. 6.

⁵ UL L 58, 3.3.2015, str. 17.

⁶ UL L 210, 6.8.2013, str. 1.

- ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 20. decembra 2013, 26. junija 2015, 15. decembra 2016, 9. marca 2017, 22. junija 2017, 20. novembra 2017, 14. decembra 2017 in 28. junija 2018,
 - ob upoštevanju dokumenta z naslovom „Skupna vizija, skupni ukrepi: Močnejša Evropa – Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, ki ga je 28. junija 2016 predstavila podpredsednica Komisije/visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko,
 - ob upoštevanju sklepov Sveta z dne 13. novembra 2017 in 25. junija 2018 o varnosti in obrambi v okviru globalne strategije EU,
 - ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 7. junija 2017 z naslovom Razmislek o prihodnosti evropske obrambe (COM(2017)0315),
 - ob upoštevanju skupnega sporočila Komisije in ESZD z dne 5. julija 2016 z naslovom *Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform* (Elementi strateškega okvira EU za podpiranje reforme varnostnega sektorja),
 - ob upoštevanju posebnega poročila št. 20 Evropskega računskega sodišča z dne 18. septembra 2018 z naslovom Afriška struktura za mir in varnost: potrebna je preusmeritev podpore EU,
 - ob upoštevanju svoje resolucije z dne 22. aprila 2015 o financiranju skupne varnostne in obrambne politike¹,
 - ob upoštevanju svoje resolucije z dne 22. novembra 2016 o evropski obrambni uniji²,
 - ob upoštevanju svojih resolucij z dne 13. decembra 2017³ in [XX. decembra 2018] o izvajanju skupne varnostne in obrambne politike,
 - ob upoštevanju člena 113 Poslovnika,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za zunanje zadeve (A8-0000/2018),
- A. ker so zaradi okolja z varnostnimi izzivi, ki obdaja EU, potrebni instrumenti, ki bodo okrepili zmožnost EU za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti;
- B. ker je bilo EU v preteklosti težko financirati operacije obrambnega pomena; ker je Parlament večkrat poudaril, da je potrebno financiranje, ki bo bolj prožno in učinkovito ter bo izražalo solidarnost; ker so potrebni dodatni instrumenti za zagotovitev, da lahko EU izvaja svojo vlogo globalne akterke; ker je za vse take instrumente potreben ustrezen parlamentarni nadzor;
- C. ker sta zunanja in notranja varnost vse bolj prepleteni; ker je bila EU vedno ponosna na svojo mehko moč in se ji ne bo odrekla; ker pa EU zaradi spreminjajočih se razmer ne

¹ UL C 353, 27.9.2016, str. 68.

² UL C 224, 27.6.2018, str. 18.

³ Sprejeta besedila, P8_TA(2017)0492.

sme ostati izključno „civilna moč“, ampak mora razširiti svojo trdo moč, saj sta mehka in trda moč medsebojno povezani; ker razvoj v tretjih državah ni možen brez varnosti in miru; ker ima pri tem ključno vlogo vojska, predvsem v državah, v katerih civilni organi zaradi varnostnih razmer ne morejo izpolnjevati svojih nalog; ker bo evropski mirovni instrument (v nadaljnjem besedilu: instrument) zagotovil okrepljeno udejstvovanje EU v partnerskih državah in večjo učinkovitost zunanjega delovanja EU;

- D. ker v Pogodbah zunaj okvira SVOP ni predvideno zunanje vojaško delovanje Unije; ker so edino zunanje vojaško delovanje, možno v okviru SVOP, misije zunaj Unije za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov, kot določa člen 42(1) PEU;
- E. ker se je podpora vojaškim operacijam partnerjev v podporo miru do zdaj zagotavljala zunaj proračuna EU z mirovno pomočjo za Afriko, ki je bila vzpostavljena z ERS in se je iz njega financirala; ker je mirovna pomoč za Afriko zdaj omejena na operacije pod vodstvom Afriške unije ali afriških regionalnih organizacij;
- F. ker se pričakuje, da bo Unija zaradi instrumenta zmožna neposredno prispevati k financiranju operacij mirovne podpore pod vodstvom tretjih držav, pa tudi k relevantnim mednarodnim organizacijam na svetovni ravni, ne le v Afriki ali Afriški uniji;
- G. ker bo predlagani instrument nadomestil mehanizem Athena in mirovno pomoč za Afriko; ker bo s financiranjem stroškov obrambnih dejavnosti EU, kot so mirovne misije Afriške unije, skupni stroški lastnih vojaških operacij SVOP ter krepitev vojaških zmogljivosti partnerjev, ki so v skladu s členom 41(2) izključeni iz proračuna EU, dopolnil pobudo za krepitev zmogljivosti za varnost in razvoj;
- H. ker je sedanji delež skupnih stroškov še vedno zelo majhen (približno 5–10 % vseh stroškov) in ker je velik delež stroškov in odgovornosti v vojaških operacijah, ki je v breme držav, na podlagi načela, da se stroški krijejo tam, kjer nastanejo, v nasprotju z načeli solidarnosti in delitve bremena, kar dodatno odvrča države članice od dejavne udeležbe v operacijah SVOP;
- I. ker predlagana povprečna letna finančna sredstva instrumenta znašajo 1 500 000 000 EUR, skupna letna poraba v okviru mehanizma Athena in mirovne pomoči za Afriko pa se je gibala med 250 000 000 EUR in 500 000 000 EUR; ker potencialni nameni dodatne 1 000 000 000 EUR na leto v predlogu niso ustrezno določeni;
- J. ker naj bi instrument kot zunajproračunski mehanizem, ki se financira iz letnih prispevkov držav članic po razdelitvenem ključu BND, EU omogočil financiranje večjega deleža skupnih stroškov (35–45 %) vojaških misij in operacij kot v okviru sedanjega mehanizma Athena; ker naj bi instrument tudi zagotovil, da bo financiranje EU stalno na voljo, s čimer bi se olajšala hitra uporaba in izboljšala prožnost; ker je bila ambiciozna razširitev mehanizma Athena za skupno financiranje misij in operacij SVOP dolgoletna zahteva Parlamenta; ker pa predlagani sklep Sveta nima enake zavezujoče narave kot notranji sporazum o mirovni pomoči za Afriko, kar pomeni, da lahko države članice izstopijo iz financiranja ukrepov instrumenta;

- K. ker bo predlagani instrument s povečanjem skupnih stroškov okreplil solidarnost in delitev bremena med državami članicami, ter države članice, zlasti tiste, ki imajo premalo finančnih sredstev ali operativnih virov, spodbudil, naj prispevajo k operacijam SVOP;
- L. ker spadajo v pristojnost SVOP vse vojaške naloge v okviru instrumenta, kot so skupne operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje konfliktov in ohranjanje miru ter bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in pokonfliktno stabilizacijo, boj proti terorizmu, vključno s podporo tretjim državam pri boju proti terorizmu na njihovih ozemljih; ker se izjema iz člena 41(2) PEU uporablja samo za odhodke pri poslovanju, ki izhajajo iz navedenih vojaških misij; ker bi morali vsi drugi odhodki pri poslovanju, ki izhajajo iz SVOP, vključno z odhodki, ki izhajajo iz katerega koli drugega ukrepa iz člena 42 PEU, bremeniti proračun Unije; ker bi morali upravni odhodki SVOP bremeniti proračun Unije;
- M. ker v skladu s členom 41(2) PEU vsi odhodki pri poslovanju, ki nastanejo zaradi SZVP, bremenijo proračun Unije, kar pa ne velja za odhodke, ki nastanejo zaradi vojaških ali obrambnih ukrepov; ker je v členu 2(a) in (b) predloga sklepa navedeno, da bi moral instrument financirati tako operacije, ki so vojaškega ali obrambnega pomena, kot druge operativne ukrepe Unije, ki so vojaškega ali obrambnega pomena;
- N. ker je treba vojaške in civilne misije zunaj Unije ohraniti ločene za zagotovitev, da se civilne misije financirajo samo iz proračuna Unije;
- O. ker bi morala EU osebju misij SVOP dodeliti podoben status, kot ga imajo napoteni nacionalni strokovnjaki, tako da bi jim zagotovila enoten status in najboljšo možno zaščito v skladu s kadrovske predpisi Unije; ker bi bilo treba vsa nadomestila, ki izhajajo iz tega statusa, ter vse potne stroške, dnevnice in stroške zdravstvenega varstva šteti za upravne odhodke in zanje bremeniti proračun Unije;
- P. ker je Evropsko računsko sodišče objavilo posebno poročilo o afriški strukturi za mir in varnost, financirani prek mirovne pomoči za Afriko, za katero se predlaga, da bi se vključila v instrument in razširila; ker Sodišče ugotavlja, da ta podpora ni dovolj temeljila na prioritetah, imela pa je omejen učinek, zato se postavljajo resna vprašanja o predlaganem izrazito povečanem financiranju novega instrumenta;
- Q. ker Komisija svojemu predlogu ni priložila ocene finančnega učinka v zvezi z upravnimi odhodki; ker imajo upravni odhodki SVOP precejšnje posledice za proračun EU; ker se za instrument poleg osebja, ki je zdaj zaposleno v okviru instrumentov, ki se bosta nadomestila, ne bi smelo zaposliti dodatnega osebja oz. se mu dodatno osebje ne bi smelo dodeliti; ker bi se moralo s sinergijami, ki so posledica združitve sedanjih ločenih instrumentov v eno upravno strukturo, olajšati upravljanje večjega geografskega obsega instrumenta; ker bi bilo treba dodatno osebje zaposliti le, če bi vse sodelujoče države članice učinkovito prispevale k prihodkom za misijo ali ukrep; ker morajo imeti pogodbe z osebjem, zaposlenim v okviru instrumenta, ali napotitve v instrument za določeno misijo ali ukrep zaradi časovno omejene narave prihodkov ustrezen časovni okvir; ker se v okviru instrumenta ne bi smelo zaposliti osebja iz države članice, ki se je s formalno izjavo v skladu s členom 31(1) PEU vzdržala glasovanja o določeni misiji ali ukrepu, oziroma se vanj tako osebje ne bi smelo napotiti;

R. ker bi se moral podpredsednik/visoki predstavnik s Parlamentom redno posvetovati o vseh glavnih vidikih in temeljnih odločitvah v zvezi s SZVP in SVOP ter njunem naknadnem razvoju; ker bi se bilo treba s Parlamentom pravočasno posvetovati in ga obvestiti, da bi lahko predstavil svoja mnenja ter podpredsedniku/visokemu predstavniku in Svetu postavil vprašanja pred sprejetjem odločitev ali odločnim ukrepanjem; ker bi moral podpredsednik/visoki predstavnik upoštevati mnenja Parlamenta in jih vključiti v svoje predloge, ponovno proučiti sklepe ali dele sklepov, ki jim Parlament nasprotuje, ali take predloge umakniti, ne glede na to, da lahko država članica v takem primeru poda pobudo, in na morebitni poziv Parlamenta predlagati sklepe Sveta v zvezi s SVOP;

1. priporoči Svetu:

- (a) naj ne zmanjša prispevka države članice k instrumentu, če država članica uporabi člen 31(1) PEU, saj bi to ogrozilo ključ BND, na katerem temeljita mehanizem financiranja in skupno financiranje instrumenta;
- (b) naj v sklepu navede vlogo Parlamenta kot organa za podelitev razrešnice, kot zdaj velja za Evropski razvojni sklad (ERS) in torej za mirovno pomoč za Afriko v skladu z zadevnimi določbami finančnih uredb, ki se uporabljajo za ERS, da bi se ohranila doslednost zunanjega delovanja EU v skladu s členom 18 PEU;
- (c) naj Parlamentu zagotovi dostop do vseh informacij, vključno z izvirnimi dokumenti, o letnem proračunu instrumenta, spremembah proračuna, prenosih, akcijskih programih (med drugim v pripravljalni fazi), izvajanju ukrepov pomoči (med drugim *ad hoc* ukrepov) in sporazumih z nosilci izvedbe, ter poročil o izvrševanju prihodkov in odhodkov, pa tudi letnih obračunov;
- (d) naj se strinja z vključitvijo dostopa do vseh zaupnih dokumentov v pogajanja o posodobljenem medinstitucionalnem sporazumu med Evropskim parlamentom in Svetom o dostopu Parlamenta do informacij Sveta občutljive narave na področju varnostne in obrambne politike;
- (e) naj zagotovi, da operacije, akcijski programi, *ad hoc* ukrepi pomoči in drugi operativni ukrepi, ki se financirajo iz sklada, na noben način ne bodo kršili oziroma ne bodo uporabljeni za kršitev temeljnih načel iz člena 21 PEU ali uporabljeni za kršitev mednarodnega prava, zlasti mednarodnega humanitarnega prava in mednarodnega prava na področju človekovih pravic;
- (f) naj vključi naslednje predloge sprememb:
 - v uvodni izjavi 4 in členu 1 se besedilo „skupne zunanje in varnostne politike“ nadomesti z besedilom „skupne varnostne in obrambne politike“;
 - doda se nova uvodna izjava 10a: „(10a) Vojaško svetovanje in pomoč iz člena 43(1) PEU sta lahko v obliki krepitve vojaških in obrambnih zmogljivosti tretjih držav ter regionalnih in mednarodnih organizacij za ohranjanje miru, preprečevanje, obvladovanje in reševanje konfliktov ter obravnavo groženj mednarodni varnosti.“;

- doda se nova uvodna izjava 10b: „(10b) misije za preprečevanje konfliktov in ohranjanje miru iz člena 43(1) PEU so lahko v obliki prispevanja k financiranju operacij v podporo miru, ki jih vodijo regionalne ali mednarodne organizacije ali tretje države.“;
- točka (a) člena 2 se spremeni: „a) prispevanjem k financiranju misij v okviru skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), ki so vojaškega ali obrambnega pomena;“;
- na koncu člena 2 se doda nov pododstavek: „Vsi civilni vidiki, sredstva ali misije v okviru SZVP in zlasti SVOP ali njihovi deli se financirajo izključno iz proračuna Unije.“;
- členu 3 se doda nov odstavek 2a: „2a. Letna razčlenitev upravnih odhodkov za ta instrument, ki bremenijo proračun Unije, se za informativne namene določi v Prilogi Ia (novo).“;
- točka (c) člena 5 se spremeni: „c) ‚operacija‘ pomeni vojaško misijo, vzpostavljeno v okviru skupne varnostne in obrambne politike v skladu s členom 42 PEU za izpolnjevanje misij iz člena 43(1) PEU, ki so vojaškega ali obrambnega pomena, vključno z misijo, zaupano skupini držav članic v skladu s členom 44 PEU;“;
- člen 7 se spremeni: „Vsaka država članica, visoki predstavnik ali visoki predstavnik ob podpori Komisije lahko predloži predloge za ukrepe Unije iz naslova V PEU, ki bi se financirali iz instrumenta. Visoki predstavnik o vsakem takem predlogu nemudoma obvesti Evropski parlament.“;
- členu 10 se doda nov odstavek 3a: „3a. Visoki predstavnik dvakrat letno Evropskemu parlamentu poroča o doslednosti iz odstavka 1.“;
- členu 11 se doda nov odstavek 2a: „2a. Instrument ima uradnika za zvezo v Evropskem parlamentu. Uradnik za zvezo se predstavi pristojnemu parlamentarnemu telesu, preden zasede svoje mesto, in mu nato redno poroča.“;
- členu 13 se doda nov odstavek 8a: „8a. Upravitelj sodeluje pri poročanju Evropskemu parlamentu.“;
- členu 16 se doda nov odstavek 8a: „8a. Poveljniki operacij sodelujejo pri poročanju Evropskemu parlamentu.“;
- odstavek 1 člena 48 se spremeni: „Visoki predstavnik lahko Svetu predloži koncept morebitnega akcijskega programa ali morebitnega *ad hoc* ukrepa pomoči. Visoki predstavnik o vsakem takem konceptu nemudoma obvesti Evropski parlament.“;
- odstavek 1 člena 54 se spremeni: „Vsak nosilec izvedbe, ki se mu zaupa izvrševanje odhodkov, financiranih v okviru instrumenta, mora spoštovati načela dobrega finančnega poslovanja in preglednosti ter mora ustrezno upoštevati

temeljne vrednote EU in mednarodno pravo, zlasti v zvezi s človekovimi pravicami.“;

2. priporoči podpredsednici Komisije/visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko:
 - (a) naj se s Parlamentom posvetuje o priporočenih predlogih sprememb in zagotovi, da se bodo v skladu s členom 36 PEU mnenja Parlamenta ustrezno upoštevala;
 - (b) naj v skladu s členom 36 pri pripravi predlogov za večletne „akcijske programe“ ali *ad hoc* ukrepe pomoči ustrezno upošteva mnenja Parlamenta, med drugim z umikom predlogov, ki jim Parlament nasprotuje;
 - (c) naj predloži popolno oceno finančnega učinka za sklep glede na posledice za proračun EU ter opredeli predvsem potrebe po dodatnem osebju;
 - (d) naj osnutek sklepov Sveta v zvezi z instrumentom Parlamentu predloži v posvetovanje takrat kot Svetu ali Političnemu in varnostnemu odboru, da mu omogoči čas za predstavitev njegovih mnenj; poziva podpredsednico/visoko predstavnico, naj na poziv Parlamenta spremeni osnutek sklepov Sveta;
 - (e) naj v skladu s členom 18 PEU zagotovi doslednost instrumenta in vseh drugih vidikov zunanjega delovanja EU, zlasti kar zadeva pobudo za krepitev zmogljivosti za varnost in razvoj, ki bi jo bilo treba v vsakem primeru izvajati v okviru programa širše reforme varnostnega sektorja;
3. naroči svojemu predsedniku, naj to priporočilo posreduje Svetu in podpredsednici Komisije/visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter v vednost Evropski službi za zunanje delovanje in Komisiji.