Euroopa Parlament
2019-2024

Väliskomisjon

2023/2050(INI)

5.10.2023

RAPORTI PROJEKT

Euroopa Parlamendi soovituse kohta nõukogule, komisjonile ja komisjoni asepresidendile ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale, mis käsitleb ennetava diplomaatia rolli külmutatud konfliktidega tegelemisel kogu maailmas – käestlastud võimalus või tulevikusuund?
(2023/2050(INI))

Väliskomisjon

Raportöör: Željana Zovko

SISUKORD

lk

EUROOPA PARLAMENDI SOOVITUSE PROJEKT 3

SELETUSKIRI 8

EUROOPA PARLAMENDI SOOVITUSE PROJEKT

nõukogule, komisjonile ja komisjoni asepresidendile ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale, mis käsitleb ennetava diplomaatia rolli külmutatud konfliktidega tegelemisel kogu maailmas – käestlastud võimalus või tulevikusuund?
(2023/2050(INI))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Liidu toimimise lepingut,

– võttes arvesse 28. juunil 2016 avaldatud Euroopa Liidu üldist välis- ja julgeolekupoliitika strateegiat,

– võttes arvesse tegevuskava „Julgeoleku- ja kaitsevaldkonna strateegiline kompass Euroopa Liidule, kes kaitseb oma kodanikke, väärtusi ja huve ning toetab rahvusvahelist rahu ja julgeolekut“, mille nõukogu kiitis heaks 21. märtsil 2022 ning Euroopa Ülemkogu kinnitas 25. märtsil 2022,

– võttes arvesse nõukogu 7. detsembri 2020. aasta ELi rahuvahendamise kontseptsiooni,

– võttes arvesse ÜRO 20. juuli 2023. aasta uut rahu tegevuskava,

– võttes arvesse oma 12. märtsi 2019. aasta resolutsiooni ELi suutlikkuse suurendamise kohta konfliktide ennetamise ja vahendustegevuse valdkonnas[1],

– võttes arvesse kodukorra artiklit 118,

– võttes arvesse väliskomisjoni raportit (XXXXX),

A. arvestades, et muutuv geopoliitiline kontekst, mis tuleneb kujunemisjärgus majandusjõudude, silmitsi seismisest seniste osalejatega, rünnakutest mitmepoolsele süsteemile, kujunemisjärgus tehnoloogiatest, kliimamuutustest, toiduga kindlustatuse küsimustest ja rändest, on üks teguritest, mis aitavad kaasa konfliktide levikule kogu maailmas;

B. arvestades, et mitmepoolne, reeglitel põhinev kord on ümber kujunemas ja mõned endised liidud on hakanud tagasi tekkima;

C. arvestades, et kuigi EL on suurim rahvusvaheline abiandja, ei ole ta saavutanud sama mõju avaliku diplomaatia valdkonnas ning peaks seetõttu parandama oma nähtavust ennetava diplomaatia valdkonnas kogu maailmas;

D. arvestades, et nõukogu on nimetanud eri konfliktipiirkondadesse üheksa ELi eriesindajat, kes tegutsevad vahendajate ja rahunõustajatena, kuid nende algatused ja

[1] ELT C 23, 21.1.2021, lk 16.

nende tegevuse mõju ei ole nähtavad;

E. arvestades, et ELil ei ole endiselt vajalikku usaldust vahendamise algatamiseks strateegilise tähtsusega valdkondades;

F. arvestades, et Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on toonud esile vajaduse tugevama ning ulatuslikuma, usaldusväärsema, strateegilisema ja ühtsema ELi tegevuse järele maailmaareenil, ning süvendanud vajadust, et EL seaks iseseisvalt oma strateegilised eesmärgid ning arendaks ja kasutaks suutlikkust, mida on vaja nende saavutamiseks;

G. arvestades, et julgeolekut idanaabruses ja Lääne-Balkani riikides ohustab suurel määral Venemaa sissetung Ukrainasse ja võimalus, et see agressioon kandub üle naaberriikidesse; arvestades, et meie lähinaabruse destabiliseerimine ohustab ELi stabiilsust, rahu ja julgeolekut;

H. arvestades, et Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on ELi jaoks häirekell, sest see kujutab endast otsest ohtu Euroopa ja kogu maailma julgeoleku korrale ning ELi ja selle liikmesriikide julgeolekule; arvestades, et Venemaa sissetung Ukrainasse on andnud hoogu ELi välispoliitika geopoliitilise ümbermääratlemise saavutamisele, sealhulgas selle ennetava diplomaatia vahendite uuesti läbivaatamisele;

I. arvestades, et peamine takistus ELi ülemaailmsele juhtpositsioonile ennetavas diplomaatias on see, et liikmesriikidel puudub tahe loobuda oma individuaalsetest huvidest välissuhetes, et luua ühine suutlikkus;

J. arvestades, et Euroopa välisteenistuse, Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide vahelist koordineerimist tuleb uuesti hinnata, et saavutada tulemusi ja käivitada sisulisi algatusi ennetava diplomaatia valdkonnas;

1. soovitab nõukogul, komisjonil ja komisjoni asepresidendil ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgel esindajal:

   a) tunnistada tugevat seost ELi sise- ja välisjulgeoleku vahel ning kajastada seda konfliktide ennetamisele lähenedes;

   b) kohandada ELi konfliktide ennetamise vahendeid konfliktide muutuva olemusega, sealhulgas kliimamuutuste, uute tehnoloogiate esilekerkimise ja toidunappuse tõttu;

   c) kasutada täielikult nende käsutuses olevaid vahendeid, et ennetada konflikte, viia ELi ennetusvahendid kooskõlla liidu poliitilise tegevuskavaga ja tegutseda ülemaailmsete tragöödiate korral hooldajana;

   d) kutsuda liikmesriike üles loobuma oma individuaalsetest huvidest välissuhetes ning suurendama ühist suutlikkust konfliktide ennetamisel ja vahendamisel;

   e) tagada Euroopa Parlamendi ennetava diplomaatia meetmete vastastikune täiendavus;

Kohaliku ja kultuurilise konteksti mõistmine

f) parandada ELi arusaamist kohalikust, ajaloolisest, poliitilisest, sotsiaalsest ja kultuurilisest kontekstist ning investeerida konfliktide ennetamisega tegelevate Euroopa välisteenistuse töötajate vajalike oskuste arendamisse;

g) kohandada riigi ülesehitamise abi vastavalt abi saava asjaomase riigi kultuurilisele, ajaloolisele ja poliitilisele kontekstile ning seda pidevalt ajakohastada, reageerides kohalikele tingimustele range ja üksikasjaliku poliitilise analüüsi abil ühise strateegilise reageerimise jaoks;

Konfliktidealane ELi varajase hoiatamise süsteem

h) tagada, et konfliktidealane ELi varajase hoiatamise süsteem on piisavalt ennetav ning põhineb riskitegurite tulevikku suunatud ja usaldusväärsel analüüsil;

i) kaasata konfliktiohus või külmutatud konfliktiga tegelevates riikides ja piirkondades asuvad ELi delegatsioonid tihedalt kohaliku olukorra jälgimisse ja konfliktidealase ELi varajase hoiatamise süsteemi abistamisse;

j) hinnata konfliktidealase ELi varajase hoiatamise süsteemi tulemusi ja teha ettepanekuid muudatuste tegemiseks, et muuta see tõhusamaks;

Eriesindajate ja erisaadikute roll ennetavas diplomaatias, nende vastutus ja ülevaade nende tulemustest

k) võtta eriesindajate ja -saadikute ametisse nimetamisel arvesse kultuurilist ja ajaloolist tausta, et vältida konfliktipiirkondades vaidlusi, kui ametisse nimetamine peaks pärinema liikmesriigist, kellel on asjaomase piirkonnaga ajaloolised sidemed;

l) hinnata põhjalikult, milliseid algatusi on ELi eriesindajad ja saadikud teinud ja kuidas nad aitavad kaasa ennetavale diplomaatiale;

m) hinnata korrapäraselt ja põhjalikult ELi eriesindajate ja saadikute vastutust ning anda ülevaade nende tehtud algatustest;

n) parandada ELi eriesindajate ja saadikute töö läbipaistvust ja parlamentaarset kontrolli, esitades parlamendile korrapäraseid ja üksikasjalikke aruandeid nende tegevuse ja saavutuste kohta;

o) tagada, et ELi eriesindajate, erisaadikute ja suursaadikute ametisse nimetamist saab kinnitada alles pärast Euroopa Parlamendi väliskomisjoni positiivset hinnangut;

ELi vahendatud konfliktide lahendamisest ja külmutatud konfliktidest saadud õppetunnid

p) tugineda kogemustele, mis on saadud ELi käest lastud ennetusdiplomaatia võimalustest ja saavutustest Aafrikas, Lääne-Balkanil, Mägi-Karabahhis, Küprosel, Põhja-Iirimaal, Afganistanis ja Ukrainas;

q) hoida tulevikus ära ELi missioonide enneaegset peatamist konfliktipiirkondades, näiteks Malis, mis jättis riigi julgeolekus vaakumi, mille täitis Wagneri grupp;

r) tagada konfliktide ennetamisel ELi ja selle liikmesriikide vahel kooskõlastatud lähenemisviis, erinevalt sellest, mis toimus Afganistanis, kus nad töötasid paralleelselt eri piirkondades;

s) suurendada ELi suutlikkust analüüsida rangelt ja pidevalt poliitilist ja julgeolekuolukorda kriisipiirkondades ning kohandada ELi reageerimist muutuvatele kohalikele oludele;

t) hinnata, mis oli puudulik ELi ennetavas diplomaatias Bosnias ja Hertsegoviinas, et hoida ära suurenevad pinged, mis tulenevad valimisõigusega seotud probleemidest, korduvast vaenu õhutavast retoorikast ja separatistlikest tegudest, mis õõnestavad Bosnia ja Hertsegoviina rahukokkuleppe üldraamistikku;

u) luua mehhanism, et kontrollida kõigi Serbia ja Kosovo vahel seni saavutatud kokkulepete rakendamist ning anda Euroopa Parlamendile korrapäraselt aru, et vältida edasisi pingeid ja tagada tõhusam vahendamine poolte vahel, eesmärgiga ületada praegune ummikseis;

v) püüda teadvustada kogemusi, mis on saadud Mägi-Karabahhis läbikukkunud ennetava diplomaatia alastest jõupingutustest, et vältida tulevasi eskalatsioone, nagu 19. septembril 2023 toimunud olukorrad, ja need, mis sarnanesid olukorraga 2020. aasta sõja ajal ja pärast seda, kui ELi passiivne hoiak andis teistele piirkondlikele osalejatele, nagu Venemaa, Iraan ja Türgi, võimaluse jätkata oma mõju avaldamist piirkonnas;

Partnerluste ja rahvusvahelise koordineerimise tugevdamine

w) tugevdada partnerlust ja koordineerimist rahvusvaheliste, piirkondlike ja allpiirkondlike osalejatega, nagu ÜRO, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), Aafrika Liit ja Kagu-Aasia Maade Assotsiatsioon;

x) tagada koordineeritud ja dünaamiline lähenemisviis varajasele hoiatamisele, konfliktide ennetamisele ja vahendamisele ELi ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, näiteks ÜRO ja OSCE vahel;

y) jätkata struktureeritud teabevahetust, ühist tulevikuseiret, strateegilist prognoosimist ja sooteadlikke konfliktianalüüse, et tagada kooskõla ELi ja tema partnerite vahel;

z) anda riiklikele osalejatele võimalus tegutseda tõhusas ennetamises põhiosalejatena;

aa) kasutada diplomaatilisi vahendeid ja mitmepoolseid rahuplatvorme, et tugevdada ennetavaid suhteid enne konfliktide tekkimist;

ab) tagada, et EL asuks ÜROs juhtivatele kohtadele, mis oleks proportsionaalne

organisatsioonile antava toetuse suurusega, mis katab 30 % selle kuludest ja 33 % ÜRO rahuvalvemissioonide kuludest;

Strateegilisest autonoomiast ennetava diplomaatiani

ac) suurendada ELi strateegilist autonoomiat, et tugevdada ELi positsiooni ja suurendada geopoliitilist mõjuvõimu konfliktide ennetamisel;

ad) tugevdada ELi võimet rääkida ühel häälel ja tegutseda tõeliselt ülemaailmse osalejana kriisidele reageerimisel;

ae) töötada selle nimel, et EL võtaks kogu maailmas rahutagamises ja vahendamises silmapaistva juhtpositsiooni;

af) võtta konfliktide ennetamise suhtes vastu integreeritud lähenemisviisi, mis ühendab humanitaar-, arengu-, rahutagamis- ja julgeolekuabi ning diplomaatilise tegevuse, käsitledes täielikult konflikti kõiki aspekte, sealhulgas vajaduse korral partnerluses kohalike ja rahvusvaheliste partneritega;

ag) suurendada kommunikatsioonialaseid jõupingutusi tagamaks, et ELi nähakse ennetava diplomaatia ühe peamise sidusrühmana ning et tema tegevust ja edulugusid ei õõnestaks valed narratiivid, mida levitavad või väidavad konfliktipiirkondades tegutsevad teised ülemaailmsed jõud;

ah) tugineda ELis olemasolevatele hästi toimivatele koostöömehhanismidele, näiteks liidu elanikkonnakaitse mehhanismile, et kasutada liikmesriikide erialateadmisi ning vältida jõupingutuste ja ressursside dubleerimist;

2. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev soovitus nõukogule, komisjonile ja komisjoni asepresidendile ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale.

SELETUSKIRI

Maailmakord on kiiresti muutumas, kujunemisjärgus majandusjõud seisavad silmitsi seniste osalejatega, uued tehnoloogiad tekitavad uusi probleeme ülemaailmsele juhtimisele, võimudünaamika on üha enam killustunud ja reeglitel põhinev rahvusvaheline kord pannakse üha sagedamini proovile. Seoses Venemaa ebaseadusliku agressioonisõjaga Ukraina vastu ohustab sõda otseselt Euroopa ja ülemaailmset julgeolekut. Samuti oleme tunnistajaks suurimatele geopoliitilistele pingetele ja suurriikide võimuvõistlusele pärast külma sõja ajastut.

Selline geopoliitiline ebastabiilsus, konfliktide arvu suurenemine ning tugev seos ELi välis- ja sisejulgeoleku nõudluse vahel tõhustada oma ennetavat diplomaatiat ja kohandada oma vahendeid konfliktide muutuva olemusega. Uue tehnoloogia tõttu muutuvad konfliktid keerulisemaks, surmavamaks ja raskemini lahendatavaks. Seega on meil vaja ennetada konflikte enne nende tekkimist ja keskenduda raskelt saavutatud rahu säilitamisele piirkondades, kus varem oli konflikt.

Tuginedes ELi kasutamata jäänud võimalustele, aga ka edulugudele, esitab raportöör nõukogule, komisjonile ja liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale mitmeid soovitusi, mis võimendaksid ELi ennetava diplomaatia vahendeid ja muudaksid ELi selliseks ülemaailmseks osalejaks ennetavas diplomaatias, milline ta saab olla ja ka peaks olema.

Soovitustes keskendutakse kuuele peamisele valdkonnale, kus ELi ennetava diplomaatia vahendeid tuleks parandada:

1. kohaliku ja kultuurilise konteksti mõistmine;
2. konfliktidealane ELi varajase hoiatamise süsteem;
3. ELi eriesindajate ja -saadikute roll ennetavas diplomaatias, nende vastutus ja ülevaade nende tulemustest;
4. ELi vahendatud konfliktide lahendamisest ja külmutatud konfliktidest saadud õppetunnid;
5. partnerluste ja rahvusvahelise koordineerimise tugevdamine;
6. strateegilisest autonoomiast ennetava diplomaatiani.

Seoses kohaliku ja kultuurilise kontekstiga peaks EL välja töötama ennetava diplomaatia vahendid ja riigi ülesehitamise abi, mis on kohandatud konkreetse riigi kultuurilisele, ajaloolisele ja poliitilisele kontekstile. Ta peaks oma saadikud ja esindajad konflikti- ja konfliktijärgsetes piirkondades hoolikalt valima, et vältida vaidlusi, mis on seotud nendes riikides või piirkondades ajaloolise minevikuga liikmesriikide poolt ametisse määramistega.

ELi konfliktide varajase hoiatamise süsteemi puhul soovitab raportöör tagada, et see oleks piisavalt ennetav ning põhineks riskitegurite pideval, tulevikku suunatud ja usaldusväärsel analüüsil. Samuti nõuab ta selle süsteemi tulemuste korrapärast hindamist, et muuta see tulevikus tõhusamaks.

ELi eriesindajatel ja -saadikutel peaks olema keskne roll ELi ennetavas diplomaatias. Kuigi nad on määratud edendama ELi poliitikat ja huve ning tegutsema vahendajatena probleemsetes piirkondades ja riikides, ei ole nende töö ja algatused nähtavad ega allu parlamentaarsele kontrollile. Seoses nende ametisse nimetamisega peaksid nõukogu ja Euroopa välisteenistus kaaluma võimalust nimetada nendele ametikohtadele äratuntavamaid poliitikuid, et viia nad vastavusse sarnastesse probleemsetesse piirkondadesse teiste ülemaailmsete osalejate poolt määratud tuntud isikutega.

Võttes arvesse ELi vahendatud konfliktide lahendamisest ja külmutatud konfliktidest saadud kogemusi, eelkõige Aafrikas, Lääne-Balkani riikides, Mägi-Karabahhis, Küprosel, Põhja-Iirimaal, Afganistanis ja Ukrainas, soovitab raportöör, et ELi tulevastes ennetavates diplomaatiameetmetes võetaks arvesse kasutamata jäänud võimalusi ja välditaks tulevikus sarnaseid olukordi. Eelkõige peaks EL hoolikalt ja pidevalt hindama ja analüüsima riskitegureid ning kohandama oma tegevust konfliktipiirkondades, et vältida poliitilise vaakumi tekkimist, mida saaksid täita osalejad, kes ei pruugi tegutseda asjaomase riigi või piirkonna parimates huvides, või valede narratiivide levikut.

Partnerlused ja rahvusvaheline koordineerimine on eduka ennetava diplomaatia jaoks keskse tähtsusega ning EL peaks jätkama partnerluste tugevdamist rahvusvaheliste, piirkondlike ja allpiirkondlike osalejatega, nagu ÜRO, OSCE, Aafrika Liit ja ASEAN, sealhulgas seoses varajase hoiatamise, konfliktide ennetamise ja vahendamisega. Terviklik lähenemisviis, mis ühendaks humanitaar-, arengu-, rahutagamis-, ja julgeolekuabi ning diplomaatilise koostöö partneritega kooskõlastatult, oleks ulatuslikum ja annaks ennetavas diplomaatias soodsamaid tulemusi.

Lisaks on ka oluline, et EL suurendaks oma strateegilist autonoomiat, et teda saaks näha tugeva osalejana ennetavas diplomaatias. Seda on võimalik saavutada, kui EL kõneleb ühel häälel ja kohapeal võetavad meetmed on ELi ja selle liikmesriikide vahel kooskõlas, loobudes isiklikest huvidest. Tuginedes varasematele kogemustele seoses ELi ühiste mehhanismidega, nagu ELi elanikkonnakaitse mehhanism või ELi rahutagamismissioonid, võib EL ennetava diplomaatia missioonidele integreeritud ja üleeuroopalise lähenemisviisi väljatöötamisel kasutada sarnast lähenemisviisi. Samuti on oluline rääkida rohkem ELi saavutustest ja edulugudest. Kuigi tegemist on maailma suurima arenguabi andjaga, on selle märkimisväärse investeeringu tulemused avaliku diplomaatia areenil tähtsusetud ja sageli isegi üleujutatud teiste arengumaades tegutsevate suurriikide esitatud valede narratiividega.

Kõik need soovitused peaksid viima ELi ühe sammu võrra lähemale juhtivaks osalejaks saamises konfliktide ennetamises ja lahendamises kogu maailmas. Jõudude ühendamisega suudaksid EL ja selle liikmesriigid ületada takistused, millega nad on kokku puutunud mõnes varasemas ELi vahendatud tegevuses, ning luua edukama sekkuva lähenemisviisi.