Euroopan parlamentti
2019-2024

Ulkoasiainvaliokunta

2023/2050(INI)

5.10.2023

MIETINTÖLUONNOS

Euroopan parlamentin suosituksesta neuvostolle, komissiolle ja komission varapuheenjohtajalle / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle ehkäisevän diplomatian roolista lukkiutuneiden konfliktien käsittelemisessä eri puolilla maailmaa – menetetty tilaisuus vai muutos tulevaisuutta silmällä pitäen?
(2023/2050(INI))

Ulkoasiainvaliokunta

Esittelijä: Željana Zovko

PR_INI_RecommCFSP

SISÄLTÖ

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN SUOSITUKSEKSI 3

PERUSTELUT 8

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN SUOSITUKSEKSI

neuvostolle, komissiolle ja komission varapuheenjohtajalle / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle ehkäisevän diplomatian roolista lukkiutuneiden konfliktien käsittelemisessä eri puolilla maailmaa – menetetty tilaisuus vai muutos tulevaisuutta silmällä pitäen?
(2023/2050(INI))

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT),

– ottaa huomioon 28. kesäkuuta 2016 julkaistun Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian,

– ottaa huomioon neuvoston istunnossaan 21. maaliskuuta 2022 ja Eurooppa-neuvoston 25. maaliskuuta 2022 hyväksymän asiakirjan ”Turvallisuus- ja puolustusalan strateginen kompassi – Euroopan unioni, joka suojaa kansalaisiaan, arvojaan ja etujaan sekä edistää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta”,

– ottaa huomioon 7. joulukuuta 2020 vahvistetun neuvoston EU:n rauhanvälitystä koskevan toimintaperiaatteen,

– ottaa huomioon 20. heinäkuuta 2023 hyväksytyn YK:n uuden rauhanohjelman,

– ottaa huomioon 12. maaliskuuta 2019 antamansa päätöslauselman EU:n valmiuksien parantamisesta konfliktinestossa ja välitystoiminnassa[1],

– ottaa huomioon työjärjestyksen 118 artiklan,

– ottaa huomioon ulkoasiainvaliokunnan mietinnön (A9-0000/2023),

A. ottaa huomioon, että geopoliittisen kontekstin muutos, joka aiheutuu nousevien valtojen asettumisesta vastakkain perinteisten toimijoiden kanssa, monenväliseen järjestelmään kohdistuvat hyökkäykset, uudet teknologiat, ilmastonmuutos, elintarviketurvaan liittyvät kysymykset ja muuttoliike ovat tekijöitä, jotka edistävät konfliktien leviämistä eri puolilla maailmaa;

B. ottaa huomioon, että monenvälistä sääntöihin perustuvaa järjestystä on muotoutumassa uudelleen ja että jotkin entiset liittoutumat alkavat nousta jälleen esiin;

C. katsoo, että vaikka EU on suurin kansainvälinen avunantaja, sillä ei ole ollut samaa vaikutusta julkisuusdiplomatian alalla, minkä vuoksi sen olisi parannettava näkyvyyttään ehkäisevän diplomatian alalla kaikkialla maailmassa;

D. ottaa huomioon, että neuvosto on nimittänyt eri konfliktialueille yhdeksän EU:n

[1] EUVL C 23, 21.1.2021, s. 16.

erityisedustajaa toimimaan sovittelijoina ja rauhanvälittäjinä, mutta heidän aloitteensa ja heidän toimiensa vaikutukset eivät ole näkyviä;

E. ottaa huomioon, että EU:lla ei ole vieläkään tarvittavaa luottamusta välitystoiminnan käynnistämiseksi strategisesti tärkeillä aloilla;

F. ottaa huomioon, että Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan korostaa tarvetta toteuttaa vahvempia ja kunnianhimoisempia, uskottavia, strategisia ja yhtenäisiä EU:n toimia maailmanlaajuisesti sekä sitä, että EU:n on asetettava itsenäisesti omat strategiset tavoitteensa ja kehitettävä ja hyödynnettävä niiden saavuttamiseksi tarvittavia valmiuksia;

G. ottaa huomioon, että Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja mahdollisuus tämän sodan leviämisestä naapurimaihin uhkaavat suuresti itäisen naapuruston ja Länsi-Balkanin turvallisuutta; ottaa huomioon, että EU:n välittömän naapurialueen epävakaus uhkaa EU:n vakautta, rauhaa ja turvallisuutta;

H. ottaa huomioon, että Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on varoitussignaali EU:lle, sillä se merkitsee välitöntä uhkaa Euroopan ja koko maailman turvallisuusrakenteille sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden turvallisuudelle; ottaa huomioon, että Venäjän hyökkäys Ukrainaan on toiminut sysäyksenä kohti EU:n ulkopolitiikan geopoliittista uudelleenmäärittelyä mukaan lukien sen ehkäisevän diplomatian välineistön uudelleentarkastelu;

I. ottaa huomioon, että suurin este EU:n maailmanlaajuiselle johtoasemalle ehkäisevän diplomatian alalla on se, että jäsenvaltiot eivät halua tinkiä omista eduistaan ulkosuhteissa kehittääkseen yhdessä yhteisiä valmiuksia;

J. katsoo, että Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH), Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden välistä koordinointia on arvioitava uudelleen, jotta saadaan aikaan tuloksia ja käynnistetään tarkoituksenmukaisia aloitteita ehkäisevän diplomatian alalla;

1. suosittaa neuvostolle, komissiolle ja komission varapuheenjohtajalle / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle, että

   a) tunnustetaan EU:n sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen vahva yhteys ja otetaan tämä huomioon konfliktien ehkäisemisessä;

   b) mukautetaan EU:n konfliktinestovälineitä konfliktien muuttuvaan luonteeseen, joka johtuu muun muassa ilmastonmuutoksesta, uusien teknologioiden noususta ja elintarvikepulasta;

   c) hyödynnetään kaikkia niiden käytettävissä olevia keinoja konfliktien ehkäisemiseksi, sovitetaan EU:n konfliktinestovälineet yhteen sen poliittisen asialistan kanssa ja annetaan apua maailmanlaajuisten tragedioiden aikana;

   d) kehotetaan jäsenvaltioita tinkimään omista eduistaan ulkosuhteissa ja kehittämään yhteisiä valmiuksia konfliktinestossa ja välitystoiminnassa;

   e) varmistetaan täydentävyys parlamentin ehkäisevän diplomatian toimien kanssa;

Paikallisen ja kulttuurisen kontekstin ymmärtäminen

f) parannetaan EU:n ymmärrystä paikallisista, historiallisista, poliittisista, yhteiskunnallisista ja kulttuurisista olosuhteista ja investoidaan konfliktineston parissa työskentelevän EUH:n henkilöstön tarvitsemien taitojen kehittämiseen;

g) räätälöidään valtiorakenteiden kehittämiseen annettava apu vastaanottavan maan kulttuurisen, historiallisen ja poliittisen tilanteen mukaan ja päivitetään sitä jatkuvasti kentällä vallitsevien olosuhteiden mukaisesti tekemällä tarkkaa ja yksityiskohtaista poliittista analyysia yhteistä strategista vastausta varten;

EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmä

h) varmistetaan, että EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmä on riittävän ennakoiva ja perustuu riskitekijöiden ennakoivaan ja luotettavaan analyysiin;

i) otetaan sellaisissa maissa ja sellaisilla alueilla, jotka ovat vaarassa ajautua konfliktiin tai joissa on meneillään lukkiutunut konflikti, EU:n edustustot tiiviisti mukaan seuraamaan tilannetta paikan päällä ja osallistumaan EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmään;

j) arvioidaan EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmän avulla saavutettuja tuloksia ja ehdotetaan mukautuksia järjestelmän tehostamiseksi;

Erityisedustajien ja erityislähettiläiden rooli ehkäisevässä diplomatiassa, heidän vastuunsa ja yleiskuva heidän toimintansa tuloksista

k) otetaan huomioon kulttuurinen ja historiallinen tausta erityisedustajia ja -lähettiläitä nimittäessä, jotta vältetään aiheuttamasta kiistoja konfliktialueilla, jos nimitys tulee jäsenvaltiosta, jolla on historiallisia siteitä asianomaiseen alueeseen;

l) arvioidaan perusteellisesti, mitä aloitteita EU:n erityisedustajat ja -lähettiläät ovat toteuttaneet ja miten ne edistävät ehkäisevää diplomatiaa;

m) tehdään säännöllisiä ja perusteellisia arviointeja EU:n erityisedustajien ja -lähettiläiden vastuuvelvollisuudesta ja tarkastellaan heidän toteuttamiaan aloitteita;

n) parannetaan EU:n erityisedustajien ja -lähettiläiden työn avoimuutta ja parlamentaarista valvontaa antamalla Euroopan parlamentille säännöllisesti yksityiskohtaisia raportteja heidän toiminnastaan ja saavutuksistaan;

o) varmistetaan, että EU:n erityisedustajien, erityislähettiläiden ja suurlähettiläiden nimitykset voidaan vahvistaa vasta Euroopan parlamentin ulkoasiainvaliokunnan myönteisen arvion jälkeen;

Kokemukset konfliktien ratkaisusta EU:n toimiessa välittäjänä sekä lukkiutuneista konflikteista

p) hyödynnetään kokemuksia, joita on saatu EU:n epäonnistumisista ehkäisevässä diplomatiassa ja sen saavutuksista Afrikassa, Länsi-Balkanilla,

Vuoristo-Karabahissa, Kyproksessa, Pohjois-Irlannissa, Afganistanissa ja Ukrainassa;

q) estetään tulevaisuudessa EU:n operaatioiden ennenaikainen keskeyttäminen konfliktialueilla, kuten Malissa, jossa maahan jäi Wagner-ryhmän täyttämä turvallisuustyhjiö;

r) varmistetaan koordinoitu lähestymistapa EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä konfliktinestossa, toisin kuin tapahtui Afganistanissa, jossa ne työskentelivät rinnakkain eri alueilla;

s) parannetaan EU:n kykyä analysoida tarkasti ja jatkuvasti kriisialueiden poliittista ja turvallisuustilannetta ja mukautetaan EU:n reagointia olosuhteiden muutoksiin paikan päällä;

t) arvioidaan, mitä EU:n ehkäisevän diplomatian ponnisteluista Bosnia ja Hertsegovinassa puuttui, jotta olisi voitu välttää vaalilakiin liittyvistä kysymyksistä, toistuvasta provosoivasta retoriikasta ja separatistisista teoista johtuvat lisääntyvät jännitteet, jotka murentavat Daytonin rauhansopimusta;

u) perustetaan mekanismi, jolla varmistetaan kaikkien Serbian ja Kosovon välillä tähän mennessä tehtyjen sopimusten täytäntöönpano ja raportoidaan säännöllisesti Euroopan parlamentille, jotta voidaan välttää uudet jännitteet ja tehostaa sovittelua osapuolten välillä ja päästä pois nykyisestä umpikujasta;

v) pyritään ottamaan opiksi epäonnistuneista ehkäisevän diplomatian ponnisteluista Vuoristo-Karabahissa, jotta vältetään 19. syyskuuta 2023 tapahtuneen kaltaiset tilanteen kärjistymiset ja sellaiset tilanteet, jotka vallitsivat vuoden 2020 sodan aikana ja sen jälkeen, kun EU:n passiivinen asenne antoi muille alueellisille toimijoille, kuten Venäjälle, Iranille ja Turkille, mahdollisuuden käyttää edelleen vaikutusvaltaansa alueella;

Kumppanuuksien ja kansainvälisen koordinoinnin lujittaminen

w) vahvistetaan kumppanuuksia ja koordinointia kansainvälisten, alueellisten ja osa-alueellisten toimijoiden, kuten YK:n, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj), Afrikan unionin ja Kaakkois-Aasian maiden liiton, kanssa;

x) varmistetaan koordinoitu ja dynaaminen lähestymistapa varhaisvaroitus-, konfliktinesto- ja välitystoimintaan EU:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n ja Etyjin, välillä;

y) jatketaan jäsenneltyä tiedonvaihtoa, yhteistä tulevaisuuden haasteiden kartoitusta, strategista ennakointia ja sukupuolinäkökohdat huomioon ottavaa konfliktianalyysiä EU:n ja sen kumppaneiden toimien yhdenmukaisuuden varmistamiseksi;

z) annetaan kansallisille toimijoille mahdollisuus näytellä keskeistä osaa tehokkaassa konfliktinestossa;

aa) käytetään diplomatian keinoja ja monenvälisiä rauhanfoorumeita ennakoivien suhteiden vahvistamiseksi ennen konfliktien syntymistä;

ab) varmistetaan, että EU toimii YK:ssa johtavassa asemassa oikeassa suhteessa sen järjestölle suorittamien maksuosuuksien kokoon, sillä ne kattavat 30 prosenttia koko YK:n kustannuksista ja 33 prosenttia YK:n rauhanturvaoperaatioiden kustannuksista;

Strategisesta riippumattomuudesta ehkäisevään diplomatiaan

ac) vahvistetaan EU:n strategista riippumattomuutta, jotta voidaan lisätä sen pysyvää ja geopoliittista vaikutusvaltaa konfliktien ehkäisemisessä;

ad) vahvistetaan EU:n kykyä puhua yhdellä äänellä ja esiintyä aidosti maailmanlaajuisena toimijana kriiseissä;

ae) pyritään varmistamaan, että EU ottaa merkittävän johtoaseman rauhanpalauttamisessa ja välitystoiminnassa kaikkialla maailmassa;

af) omaksutaan konfliktinestoon yhdennetty lähestymistapa, jossa yhdistyvät humanitaarinen ja kehitysapu, rauhanrakentaminen ja turvallisuuteen liittyvä apu sekä diplomaattiset toimet ja jossa otetaan kaikilta osin huomioon konfliktin kaikki näkökohdat, tarvittaessa myös yhteistyössä paikallisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa;

ag) tehostetaan viestintätoimia sen varmistamiseksi, että EU nähdään keskeisenä toimijana ehkäisevässä diplomatiassa ja että sen toimia ja menestystarinoita ei heikennetä muiden konfliktialueilla toimivien globaalien toimijoiden levittämillä tai esittämillä väärillä narratiiveilla;

ah) käytetään hyväksi EU:n nykyisiä hyvin toimivia yhteistyömekanismeja, kuten pelastuspalvelumekanismia, jäsenvaltioiden asiantuntemuksen hyödyntämiseksi ja toimien ja resurssien päällekkäisyyden välttämiseksi;

2. kehottaa puhemiestä välittämään tämän suosituksen neuvostolle, komissiolle ja komission varapuheenjohtajalle / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle.

PERUSTELUT

Maailmanjärjestys on muuttumassa nopeasti, nousevat vallat asettuvat vastakkain perinteisten toimijoiden kanssa, uudet teknologiat asettavat uusia haasteita globaalihallinnalle, valtadynamiikka on yhä hajanaisempaa ja sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä haastetaan yhä useammin. Venäjän Ukrainaa vastaan käymän laittoman hyökkäyssodan myötä sota uhkaa suoraan Euroopan ja koko maailman turvallisuutta. Maailmassa on myös eniten geopoliittisia jännitteitä ja vakavaa valtakilpailua sitten kylmän sodan aikakauden.

Tämä geopoliittinen epävakaus, konfliktien määrän kasvu sekä EU:n ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen vahva yhteys edellyttävät, että EU tehostaa ehkäiseviä diplomaattisia toimiaan ja mukauttaa välineistönsä konfliktien muuttuvaan luonteeseen. Uuden teknologian vuoksi konflikteista tulee yhä monimutkaisempia, tappavampia ja vaikeampia ratkaista. Meidän on näin ollen ehkäistävä konflikteja ennen niiden syntymistä ja keskityttävä kovalla työllä aikaansaadun rauhan ylläpitämiseen alueilla, joilla on aiemmin ollut konflikteja.

EU:n menettämien mahdollisuuksien ja menestystarinoiden pohjalta esittelijä esittää neuvostolle, komissiolle ja komisison varapuheenjohtajalle / korkealle edustajalle suosituksia, jotka laajentaisivat EU:n ehkäisevän diplomatian välineistöä ja tekisivät EU:sta sellaisen maailmanlaajuisen toimijan ehkäisevän diplomatian alalla, joka se voi olla ja sen pitäisi olla.

Suosituksissa keskitytään kuuteen keskeiseen alaan, joilla EU:n ehkäisevän diplomatian välineistöä olisi parannettava:

1. Paikallisen ja kulttuurisen kontekstin ymmärtäminen
2. EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmä
3. EU:n erityisedustajien ja erityislähettiläiden rooli ehkäisevässä diplomatiassa, heidän vastuunsa ja yleiskuva heidän toimintansa tuloksista
4. Konfliktinratkaisusta, jossa EU on toiminut välittäjänä, sekä lukkiutuneista konflikteista saadut kokemukset
5. Kumppanuuksien ja kansainvälisen koordinoinnin lujittaminen
6. Strategisesta riippumattomuudesta ehkäisevään diplomatiaan

Paikallisen ja kulttuurisen kontekstin osalta EU:n olisi kehitettävä ehkäiseviä diplomatian välineitä ja valtiorakenteiden kehittämiseen tarkoitettua apua, joka olisi räätälöity kulloisenkin maan kulttuuriseen, historialliseen ja poliittiseen kontekstiin. Sen olisi valittava huolellisesti lähettiläänsä ja edustajansa konfliktialueilla ja konflikteista toipuvilla alueilla, jotta vältetään aiheuttamasta kiistoja tilanteissa, joissa nimitys tulee jäsenvaltiosta, jolla on historiallisia siteitä asianomaiseen maahan tai alueeseen.

Esittelijä suosittelee EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmän osalta sen varmistamista, että se on riittävän ennakoiva ja perustuu riskitekijöiden jatkuvaan, ennakoivaan ja luotettavaan analyysiin. Hän kehottaa myös arvioimaan säännöllisesti tämän järjestelmän tuloksia, jotta siitä voitaisiin tehdä tulevaisuudessa tehokkaampi.

EU:n erityisedustajilla ja -lähettiläillä olisi oltava keskeinen rooli EU:n ehkäisevässä diplomatiassa. Vaikka heidät nimitetään edistämään EU:n toimintapolitiikkaa ja etuja ja toimimaan välittäjinä levottomilla alueilla ja maissa, heidän työnsä ja heidän tekemiensä aloitteiden vaikutukset eivät ole näkyviä eivätkä kuulu parlamentaarisen valvonnan piiriin. Neuvoston ja EUH:n olisi harkittava mahdollisuutta nimittää näihin tehtäviin tunnetumpia poliitikkoja, jotta he vastaisivat statukseltaan muiden maailmanlaajuisten toimijoiden usein samantapaisille levottomille alueille nimittämiä raskassarjalaisia.

Kun otetaan huomioon konfliktinratkaisusta, jossa EU on toiminut välittäjänä, ja lukkiutuneista konflikteista saadut kokemukset erityisesti Afrikassa, Länsi-Balkanilla, Vuoristo-Karabahissa, Kyproksella, Pohjois-Irlannissa, Afganistanissa ja Ukrainassa, esittelijä suosittelee, että EU:n tulevissa ehkäisevän diplomatian toimissa otetaan huomioon menetetyt mahdollisuudet ja vältetään vastaavat tilanteet tulevaisuudessa. EU:n olisi erityisesti arvioitava ja analysoitava huolellisesti ja jatkuvasti riskitekijöitä ja mukautettava toimiaan konfliktialueilla, jotta estetään sellaisen poliittisen tyhjiön syntyminen, jonka voisivat täyttää sellaiset toimijat, jotka eivät välttämättä toimi kyseisen maan tai alueen edun mukaisesti, tai väärien narratiivien leviäminen.

Kumppanuudet ja kansainvälinen koordinointi ovat avainasemassa onnistuneen ehkäisevän diplomatian kannalta, ja EU:n olisi edelleen vahvistettava kumppanuuksiaan kansainvälisten, alueellisten ja osa-alueellisten toimijoiden, kuten YK:n, Etyjin, Afrikan unionin ja ASEANin, kanssa, mukaan lukien varhaisvaroitus, konfliktinesto ja välitystoiminta. Kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa yhdistyvät humanitaarinen ja kehitysapu, rauhanrakentaminen, turvallisuusapu ja diplomaattiset toimet koordinoidusti kumppaneiden kanssa, olisi kattavampi ja tuottaisi suotuisampia tuloksia ehkäisevän diplomatian alalla.

Lisäksi EU:n olisi lisättävä strategista riippumattomuuttaan, jotta se nähtäisiin vahvana toimijana ehkäisevässä diplomatiassa. Tämä voidaan saavuttaa, jos EU puhuu yhdellä äänellä ja jos toiminta kentällä sovitetaan yhteen EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä ja luovutaan omien etujen tavoittelusta. EU:n yhteisistä mekanismeista, kuten EU:n pelastuspalvelumekanismista tai EU:n rauhanturvaoperaatioista, saatujen kokemusten perusteella EU voi omaksua samanlaisen lähestymistavan kehittäessään yhdennettyä ja yleiseurooppalaista lähestymistapaa ehkäiseviin diplomatiaoperaatioihin. On myös edelleen tärkeää tiedottaa paremmin EU:n saavutuksista ja menestystarinoista. Vaikka EU on maailman suurin kehitysavun antaja, tämän merkittävän julkiseen diplomatiaan tehtävän investoinnin tulokset ovat mitättömiä, ja muiden kehitysmaissa läsnä olevien suurvaltojen esittämät valheelliset narratiivit usein jopa syrjäyttävät ne.

Kaikkien näiden suositusten on tarkoitus tuoda EU yhden askelen lähemmäs johtavaksi toimijaksi tulemista konfliktien ehkäisemisessä ja ratkaisemisessa maailmanlaajuisesti. Yhdistämällä voimansa EU ja sen jäsenvaltiot pystyisivät välttämään sudenkuopat, joita niiden tiellä on ollut joissakin aiemmissa EU:n välittämissä toimissa, ja saataisiin aikaan menestyksekkäämpi interventionistinen lähestymistapa.