



Förordning om europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd

Utrikesdepartementet

2012-10-19

Dokumentbeteckning

COM(2012) 514 final

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd

Sammanfattning

Den humanitära frivilligkåren är ett nytt instrument som etablerades i och med Lissabonfördraget. I detta förslag anges förfarandena och reglerna för förslaget till EU:s nya humanitära frivilligkår. Förslaget omfattar element som krävs för att förordningen ska kunna genomföras, bl.a. en specificering av de allmänna och de operativa målen för frivilligkåren, de principer och åtgärder som förslaget består av, bestämmelserna rörande ekonomiskt bistånd och de allmänna bestämmelserna för förslagets genomförande.

Humanitära kriser till följd av naturkatastrofer och konflikter har ökat både i antal och i omfattning. Frivilligkåren har till syfte att ge uttryck åt unionens humanitära värderingar och solidaritet med behövande människor. Frivilligkåren är i huvudsak tänkt att förbättra unionens förmåga att reagera vid humanitära kriser och bidra till att bygga upp kapaciteten och motståndskraften hos sårbara och katastrofdrabbade befolkningsgrupper i tredjeländer.

Förslaget identifierar ett antal åtgärder som ska genomföras för etablerandet av frivilligkåren. Dessa inkluderar bl.a. 1) utarbetande av normer för identifiering, urval och utbildning av frivilliga, 2) utarbetande av certifieringsmekanismer för utsändarorganisationer, 3) stöd till utbildning av frivilliga från EU i humanitärt bistånd, 4) inrättande av ett EU-register över utbildade frivilliga, 5) utarbetande av normer och certifieringsmekanismer för samarbetsorganisationernas hantering av de frivilliga. 6) stöd till

utplacering av frivilliga från EU, 7) uppbyggnad av kapaciteten hos värdorganisationer i tredjeland, 8) inrättande av ett EU-nätverk av frivilliga humanitära hjälparbetare. Den föreslagna budgeten för frivilligkåren uppgår till 239,1 miljoner euro i löpande priser för perioden 2014-2020.

Regeringens övergripande mål i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är dels en modernisering av utgiftsstrukturen, som uppnås genom såväl en minskad utgiftsnivå som omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift. Inom ramen för en oförändrad total utgiftsnivå vill regeringen lägga ett ökat relativt fokus på bland annat utrikesfrågorna. Ökningar på detta område kan således endast medges om minst motsvarande minskningar görs på områden där det europeiska mervärdet av gemensamt agerande är litet för att kunna nå målet om en oförändrad utgiftsnivå.

Sverige är en stor humanitär aktör och regeringen välkomnar ambitionen att verka för ett effektivare EU-bistånd. Dock är behoven och mervärdet av en frivilligkår oklart. Analysen kring effektivitet, kostnadseffektivitet och eventuella risker skulle behöva skärpas och klargöras, liksom styrning och kontrollmekanismer.

Regeringen bevakar att utformningen av frivilligkåren inte åsidosätter de principer som finns etablerade, bl.a. den viktiga principen om FN:s överordnade samordnande roll på det humanitära området, liksom att det humanitära arbetet ska baseras på behov och utgå från de humanitära principerna. Frivilligkåren bör inte heller duplicera annan liknande verksamhet. Regeringen efterfrågar förtydliganden kring hur frivilligkåren relaterar till EU:s civilskyddsmekanism, liksom frågor rörande rapportering och styrning. Regeringen bevakar också att medel för upprättande och drift av frivilligkåren inte görs på bekostnad av anslag för den humanitära budgeten. Förslaget till budgetens storlek kan ifrågasättas, och detta instrument är ett område för vilket regeringen ser stora möjligheter till minskningar av den föreslagna budgeten.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den humanitära frivilligkåren, *EU Aid Volunteers*, är ett nytt instrument som etablerades i och med Lissabonfördraget. I kapitel 3, artikel 214, para 5 i fördraget anges att en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd ska inrättas. Kårens stadga och arbetsformer ska beslutas genom förordningar. Det nuvarande förslaget till förordning presenterades den 19 september 2012.

Sedan förslaget om en humanitär frivilligkår lades fram för första gången i utkastet till det konstitutionella fördraget har det genomförts två externa översyner (2006 och 2010) och en rad samråd har skett. Dessa har haft till syfte att bedöma den aktuella situationen vad gäller humanitärt bistånd och frivilligverksamhet, peka på luckor och problem och att identifiera mål och åtgärdsområden som bör prioriteras.

Förslaget bygger på 2010 års meddelande *EU-medborgarnas frivilliginsats för att visa solidaritet: Inledande reflektioner om en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd*. I detta meddelande behandlades vägledande principer, brister och behov samt frågan om vilka förutsättningar som fordras för att frivilligkåren ska kunna lämna ett positivt bidrag till unionens humanitära bistånd. För att testa några av de möjliga inslagen i ordningen har en rad pilotprojekt inletts, men dessa har ännu inte avslutats och har därmed inte kunnat utvärderas.

Humanitära kriser till följd av naturkatastrofer och konflikter har ökat både i antal och i omfattning. Frivilligkåren har till syfte att ge uttryck åt unionens humanitära värderingar och solidaritet med behövande människor. Målet är att kåren ska förbättra unionens förmåga att reagera vid humanitära kriser och bidra till att bygga upp kapaciteten och motståndskraften hos sårbara och katastrofdrabbade befolkningsgrupper i tredjeland. Det är meningen att förslaget ska bidra till att uppfylla målen för unionens politik på området

yttre förbindelser, särskilt målen för unionens humanitära bistånd (dvs. att bevara liv, förhindra och mildra mänskligt lidande och upprätthålla den mänskliga värdigheten). Förhoppningen är att den även ska bidra till ytterligare ett antal mål på unionens interna politikområden som t.ex. sysselsättning, kompetensutveckling och aktivt medborgarengagemang.

1.2 Förslagets innehåll

I kommissionens förslag anges förslag till förfaranden och regler för EU:s humanitära frivilligkår. Förslaget omfattar enbart element som krävs för att förordningen ska kunna genomföras, bl.a. en specificering av de allmänna och de operativa målen för frivilligkåren, de principer och åtgärder som förslaget består av, bestämmelserna rörande ekonomiskt bistånd och de allmänna bestämmelserna för förslagets genomförande.

Enligt förslaget är den administrativa börda som faller på unionen begränsad och administrationen ska endast skapa de nödvändiga förutsättningarna för att frivilligarbetarna ska kunna sättas in vid humanitära insatser (bl.a. utarbetandet av normer, certifieringsmekanismer, ett utbildningsprogram och ett register över utbildade frivilligarbetare). Den största delen av de föreslagna åtgärderna rörande EU-frivilliga för humanitärt arbete som avser

identifiering, urval, förberedande och utplacering av frivilligarbetare kommer att decentraliseras och genomföras av utsändar- och värdorganisationerna. I enlighet med rådets förordning (EG) nr 58/2003¹⁰ har kommissionen för avsikt att delegera programförvaltningen till ett genomförandeorgan.

Genom förslaget identifieras ett antal åtgärder som ska genomföras för att etablera frivilligkåren och som föreslås få finansiering genom frivilligkårens budget. Dessa åtgärder ska genomföras av olika aktörer på grundval av kommissionens årliga arbetsprogram.

I förslaget anges följande åtgärder för etablerandet av frivilligkåren:

- 1) utarbetande av normer för identifiering, urval och utbildning av frivilliga,
- 2) utarbetande av certifieringsmekanismer för utsändarorganisationer,
- 3) stöd till utbildning av frivilliga från EU i humanitärt bistånd,
- 4) inrättande av ett EU-register över utbildade frivilliga,
- 5) utarbetande av normer och certifieringsmekanismer för samarbetsorganisationernas hantering av de frivilliga.
- 6) stöd till utplacering av frivilliga från EU,
- 7) uppbyggnad av kapaciteten hos värdorganisationer i tredjeland,
- 8) inrättande av ett EU-nätverk av frivilliga humanitära hjälparbetare.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Utvecklings- och biståndspolitik i EU är en delad kompetens i så måtto att såväl unionen som medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder på områdena. Till skillnad från andra områden som omfattas av delad kompetens medför emellertid inte den omständigheten att unionen utövar sin befogenhet att medlemsstaterna är förhindrade att fortsätta att använda sina befogenheter. Unionens och medlemsstaternas kompetenser inom de aktuella områdena är alltså som utgångspunkt *parallella*. Medlemsstaternas bistånd påverkas alltså i formell mening inte av unionens bistånd. Det är i dagsläget svårt att bedöma i hur stor utsträckning som förslaget påverkar svensk humanitärt stöd.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I förslaget har en budget om 239,1 miljoner euro i löpande priser för perioden 2014-2020 anslagits till inrättandet av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd. Detta instrument är ett område för vilket regeringen ser stora möjligheter till minskningar av den föreslagna budgeten.

2.1 Preliminär svensk stånpunkt

Regeringen välkomnar i princip kommissionens förslag till förordning om inrättande av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd. Sverige är en stor humanitär aktör och regeringen välkomnar ambitionen att verka för ett effektivare EU-bistånd. Dock är behov och mervärdet av en frivilligkår oklart. Det finns redan etablerade internationella strukturer för hur det humanitära arbetet ska bedrivas, där det bl.a. av säkerhetsskäl finns invändningar mot att ge frivilliga hjälparbetare en framträdande roll. Analysen kring effektivitet, kostnadseffektivitet och eventuella risker skulle behöva skärpas och klargöras. Detta gäller även styrningen (för- och nackdelar med direkt centralstyrning av kommissionen eller indirekt centralstyrning genom verkställande organisationer) och utvecklande av riskreducerande åtgärder/kontrollmekanismer. Även frågetecken kring genomförandet behöver rätas ut, bland annat gällande kriterier och urvalsprinciper för frivilliga och aktuella organisationer. Det är tveksamt om den administrativa börda som faller på unionen är begränsad. Regeringen bevakar att utformningen av frivilligkåren inte åsidosätter de principer som finns etablerade, bl.a. principen om FN:s överordnade samordnande roll på det humanitära området, liksom att det humanitära arbetet ska baseras på behov och utgå från principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende. Frivilligkåren bör inte heller duplicera annan liknande verksamhet.

Regeringen bevakar också att medel för upprättande och drift av *EU Aid Volunteers* inte görs på bekostnad av anslag för den humanitära budgeten. Regeringens övergripande mål i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är dels en modernisering av utgiftsstrukturen, som uppnås genom såväl en minskad utgiftsnivå som omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift. Inom ramen för en oförändrad total utgiftsvolym vill regeringen lägga ett ökat relativt fokus på bland annat utrikesfrågorna. Ökningar på detta område kan således endast medges om minst motsvarande minskningar görs på områden där det europeiska mervärdet av gemensamt agerande är litet för att kunna nå målet om en oförändrad utgiftsnivå.

Regeringen anser att storleken på budgetens för *EU Aid Volunteers* kan ifrågasättas, och detta instrument är ett område för vilket regeringen ser stora möjligheter till minskningar av den föreslagna budgeten.

Gällande översyn och rapportering av frivilligkårens arbete och framsteg bedömer regeringen att detta bör göras årligen (istället för en rapport efter tre år och en rapport 2021 som föreslås i förslaget). Detta är i enlighet med vad Sverige driver i förhandlingar kring andra instrument.

Regeringen efterfrågar förtydliganden kring hur frivilligkåren relaterar till EU:s civilskyddsmekanism som för närvarande förhandlas i rådsarbetsgruppen för civilskydd, PROCIV.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En krets av länder har intagit en mer skeptisk hållning till förslaget. Länderna har uttryckt en avvaktande hållning till förslaget, med reservationer kring främst behov, budget, kostnadseffektivitet och samordning med andra liknande strukturer.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Rådet¹ och Europaparlamentet² har gett sitt starka stöd till initiativet, och har uttryckt att unionen har en viktig roll att spela när det gäller att främja frivilligverksamhet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 214(5) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv kompetens vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå (artikel 5.3 i Fördraget om Europeiska unionen).

¹ Rådets slutsatser av den 25 maj 2011 om den humanitära frivilligkåren.

² Europaparlamentets skriftliga förklaring 25/11 av den 9 maj 2011.

Eftersom områdena för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd är en delad kompetens i så måtto att såväl unionen som medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder på områdena är en subsidiaritetsprövning visserligen aktuell i lagstiftningsfrågor på dessa områden. I detta fall följer det emellertid redan av fördragen att en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd i ska inrättas i enlighet med kommissionens förslag (artikel 214(5) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Mot denna bakgrund anser regeringen inte att kommissionens förslag kan anses strida mot subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandling av förslaget till förordning inleddes i rådsarbetsgruppen för humanitärt bistånd och livsmedelsbistånd (COHAFA) den 12 oktober 2012. Fortsatta förhandlingar i rådsarbetsgruppen COHAFA, och presentation i rådsarbetsgruppen för civilskydd, PROCIV för information. Beslut enligt ordinarie beslutsförfarande. Beslut i rådet och i Europaparlamentet. Första presentation i Europaparlamentets utvecklingskommitté är i början av november 2012.

4.2 Fackuttryck/termer