

U 23/2013 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd (*EU-frivilliga för humanitärt arbete*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 19 september 2012 till Europaparlamentets och rådets förordning

om inrättande av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 maj 2013

Utvecklingsminister *Heidi Hautala*

Enhetschef Anna Gebremedhin

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
30.04.2013

EU/2011/00655

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN EUROPEISK FRIVILLIGKÅR FÖR HUMANITÄRT BISTÅND**1 Förslagets bakgrund och syfte**

Beslutet om inrättandet av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd fattades i samband med Lissabonfördraget i och med beslutet att i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) inkludera en särskild rättslig grund för ändamålet i artikel 214.5, där det fastställs att det "För att fastställa en ram för gemensamma bidrag från europeiska ungdomar till unionens humanitära biståndsåtgärder ska en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd inrättas. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa kårens stadga och arbetsformer." Europeiska kommissionen framförde sina första synpunkter om inrättandet av kåren i sitt meddelande till rådet "EU-medborgarnas frivilliginsats för att visa solidaritet: Inledande reflektioner om en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd" i november 2010 [KOM/2010/0683]. Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en frivilligkår meddelades medlemsstaterna den 19 september 2012 [COM(2012) 514].

Frivilligkåreerna ska göra det möjligt för europeiska frivilligarbetare att lämna ett gemensamt bidrag vid humanitära insatser. Som syfte har det också skrivits in att ge uttryck åt unionens humanitära värden och solidaritet med behövande människor. Kommissionen strävar efter att aktivera frivilligkåren med början 2014 efter pilot- och lagstiftningsfasen och att finansiera programmet från EU:s budgetram för perioden 2014–2020. För frivilligprogrammet föreslås en sjuårsbudget på 239,1 miljoner euro med vilken ca 10 000 frivilliga ska väljas ut, förberedas och utplaceras på humanitära biståndsuppdrag i tredjeländer. Innehållet i förordningen beskrivs närmare under rubriken 4. "Huvudsakligt innehåll".

2 Förslagets behandling i EU

Förslaget till förordning började behandlas i rådets arbetsgrupp för humanitärt bistånd och livsmedelsbistånd (Cohafa) hösten 2012. Behandlingen i rådet fortskrider relativt långsamt. Förslaget till förordningstext har under ledning av EU-ordförandeskapslandet Irland bearbetats så att det mera följer medlemsstaternas åsikter, i syfte att få till stånd en förhandlingsposition för rådet, men än så länge har medlemsstaternas förbehåll förhindrat en gemensam ståndpunkt.

Europaparlamentets rapportör för humanitärt bistånd har tillsammans med medlemmarna i parlamentets utskott för utveckling DEVE börjat behandla förordningsutkastet och kommer att föreslå ändringar som till innehållet ännu inte är kända. Utifrån de kommande ändringsförslagen torde parlamentet i slutet av april 2013 rösta om sin egen förhandlingsposition. Sannolikt är rådets ståndpunkt då ännu inte känd. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet förväntas sträcka sig fram till utgången av 2013.

3 Ärendets nationella beredning

Riksdagen informerades första gången i ärendet med en E-skrivelse (E 9/2011 rd) i april 2011. En kompletterande E-skrivelse lämnades till riksdagen i december 2012. Eftersom den fortsatta behandlingen har visat att förordningen innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen informeras riksdagen nu med en U-skrivelse.

Utrikesministeriet, inrikesministeriet och de organisationer som deltar i frivilligprogrammets pilotfas (Finlands Röda kors och Kyrkans Utlandshjälp) har tillsammans behandlat frågan. Statsrådets preliminära ståndpunkt som framförs i U-skrivelsen grundar sig delvis på dessa aktörers gemensamma diskussioner och delade synpunkter. U-skrivelsen har behandlats genom ett skrift-

ligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget till förordning om inrättande av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd innehåller sammanlagt fem kapitel och 27 artiklar som bland annat rör förordningens mål, tillämpningsområde, definitioner, åtgärder och finansiella bestämmelser. Förslaget lyfter särskilt fram följande åtgärder:

– *Operativa mål (Artikel 7)*

Åtgärderna syftar till att öka och förbättra unionens förmåga att tillhandahålla humanitärt bistånd, förbättra de frivilligarbetandes färdigheter och kompetens på området humanitärt bistånd samt deras arbetsförhållanden, bygga upp värdorganisationernas kapacitet och främjande av frivilligarbete i tredjeländer, öka synligheten åt unionens humanitära värden, öka samstämmigheten och konsekvensen i frivilligarbetet i alla medlemsstater i syfte att ge unionsmedborgarna ökad möjlighet att delta i humanitär verksamhet och i humanitära insatser. Flera indikatorer används för att mäta resultaten när det gäller uppfyllandet av de olika målen, däribland antalet frivilliga och biståndsmottagare. I enlighet med artikel 25 tilldelas kommissionen befogenhet att ändra indikatorerna i enlighet med förfarandet för delegerade akter.

– *Normer för frivilligkandidater och EU-frivilliga för humanitärt arbete (Artikel 9)*

Kommissionen avser att med delegerade akter i enlighet med artikel 25 utarbeta normer som kommer att ligga till grund för den ram och de minimikrav som ska garantera effektivitet och enhetlighet i samband med de åtgärder som utgör stommen i detta initiativ, dvs. rekrytering och förberedande av frivilligkandidater samt utplacering och förvaltning av EU-frivilliga för humanitärt arbete. Dessa normer kommer att garantera att akt-samhetskravet iakttas och omfattar bl.a. utsändar- och värdorganisationernas skyldigheter, minimikrav rörande ersättning för uppehälle, logi och andra relevanta kostnader, försäkringar och andra relevanta element.

– *Certifiering (Artikel 10)*

De utsändarorganisationer som vill ha uppdraget att välja ut, förbereda och utplacera EU-frivilliga för humanitärt arbete måste certifieras för att visa att de följer normerna. De måste uppfylla olika behörighetskrav och följa ett differentierat certifieringsförfarande (som ska fastställas i genomförandeakten), varvid hänsyn ska tas till vilken typ av organisation det rör sig om och vilken kapacitet den har (t.ex. offentligt organ i en medlemsstat eller en ickestatligorganisation). Även aktörer inom civilskydd och utvecklingssamarbete som verkar på området humanitärt bistånd ska anses vara behöriga. En differentierad certifieringsmekanism kommer att inrättas för behöriga värdorganisationer. Även om privata företag inte är behöriga att vara utsändar- eller värdorganisationer kan de däremot vara associerade till projekt och samfinansiera delar av kostnaderna för de frivilliga i syfte att uppmuntra till anställdas frivilligarbete i enlighet med meddelandet "En förnyad EU-strategi 2011–2014 för företagens sociala ansvar". Funktionssätt och närmare bestämmelser för certifieringsmekanismen ska antas genom genomförandeakter i enlighet med det kommittéförfarande som avses i artikel 24.2.

– *Identifiering och urval av frivilligkandidater (artikel 11)*

Unionsmedborgare och varaktigt, lagligt bosatta i unionen har rätt att delta i EU:s humanitära frivilligkår. Medborgare i kandidatländer, potentiella kandidatländer och medborgare i partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken får ansöka om att delta i EU:s humanitära frivilligkår, i enlighet med de arrangemang som anges i artikel 23.1. Kommissionen ska på grundval av ett årligt arbetsprogram utlysa ansökningsomgångar rörande identifiering och urval av frivilligkandidater som riktar sig till certifierade utsändarorganisationer. Utsändarorganisationer som tilldelas ett kontrakt efter en sådan ansökningsomgång ska identifiera och välja frivilliga som ska utbildas efter en förhandsbedömning av behoven i tredjeland utförd av utsändar- eller värdorganisationer eller andra relevanta aktörer.

– *Utbildning och förberedelser inför utplacering (artikel 12)*

De utvalda frivilligkandidaterna kommer att genomgå en skräddarsydd utbildning som utformas med hänsyn till deras tidigare erfarenheter. Utbildningsprogrammet kommer att organiseras av kommissionen och genomföras av organisationer som har den specifika utbildningsexpertis som krävs. Frivilligkandidaterna kommer dessutom, som ett led i sin utbildning, och beroende på sina utbildningsbehov, att kunna skaffa sig praktisk erfarenhet genom praktikplatser eller andra former av korttidsförberedelser inför en utplacering som tillhandahålls av de certifierade utsändarorganisationerna. De närmare detaljerna för utbildningsprogrammet och förfarandet för bedömning av om frivilligkandidaten är redo för en utplacering ska antas genom genomförandeakter i enlighet med det förfarande som avses i artikel 24.2.

– *Registret över EU-frivilliga för humanitärt arbete (artikel 13)*

Frivilligkandidaterna bör genomgå en bedömning för att se om de klarar av en utplacering i tredjeländ. De kandidater som klarar sig bör tas upp i registret över EU-frivilliga för humanitärt arbete som kan utplaceras. Detta register, som förvaltas av kommissionen, kommer även att ta upp frivilliga som redan varit utplacerade och som godtar att bli utplacerade på nytt.

– *Utplacering av EU-frivilliga för humanitärt arbete i tredjeländer (artikel 14)*

Kommissionen ska på grundval av ett årligt arbetsprogram utlysa ansökningsomgångar rörande utplacering av EU-frivilliga för humanitärt arbete som riktar sig till certifierade utsändarorganisationer. Utsändarorganisationer som tilldelas ett kontrakt till följd av en sådan ansökningsomgång ska välja ut frivilliga från registret och utplacera dem vid värdorganisationerna. Kommissionen kan även placera ut frivilliga från registret vid kommissionens lokalkontor för det humanitära biståndet och i samband med insatser i tredjeländer som sker via centrumet för katastrofberedskap som ska underlätta unionens katastrofinsatser. De särskilda villkoren för

utplaceringen anges i ett kontrakt mellan utsändarorganisationen och frivilligarbetaren.

– *Uppbyggnad av värdorganisationernas kapacitet (artikel 15)*

Denna åtgärd gör det möjligt för kommissionen att stödja kapacitetsuppbyggnad vid värdorganisationerna så att dessa kan förvalta de EU-frivilliga för humanitärt arbete på ett effektivt sätt och se till att deras arbete får en bestående verkan, bl.a. genom att lokalt frivilligarbete främjas.

– *Nätverket för EU-frivilliga för humanitärt arbete (artikel 16)*

Syftet med denna åtgärd är att inrätta ett nätverk för EU-frivilliga för humanitärt arbete som ska förvaltas av kommissionen. Detta nätverk kommer att bestå av EU-frivilliga för humanitärt arbete och ska ha till syfte att underlätta kontakterna dem emellan. Nätverket ska även genomföra specifika åtgärder, särskilt genom kunskapsdelning och informationsspridning. Det ska även stödja sådan verksamhet som seminarier, workshoppar och aktiviteter för tidigare deltagare i frivilligarbete.

– *Kommunikation, ökad medvetenhet och synlighet (artikel 17)*

Denna åtgärd har till syfte att stödja spridandet av information till allmänheten, kommunikation och verksamhet till stöd för ökad medvetenhet om EU:s humanitära frivilligkår och främja frivilligarbete på området humanitärt bistånd. Kommissionen ska utarbeta en handlingsplan för information och kommunikation som ska genomföras av alla målgrupper, särskilt utsändar- och värdorganisationer. Kommissionen har befogenhet att anta närmare bestämmelser för en del av åtgärderna genom delegerade akter (i enlighet med artikel 25) om normer och ändringar av indikatorerna för de operativa målen eller genom genomförandeakter (artikel 24), bl.a. certifieringsmekanismen och de närmare detaljerna i utbildningsprogrammen.

– *Kommittéförfarande (Artikel 24)*

Kommissionen ska biträdas av den kommitté som inrättas genom artikel 17.1 i rådets förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt

bistånd. Denna kommitté ska vara en kommitté i den mening som avses i förordning (EU) nr 182/2011 (den s.k. komitologiförordningen). När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011 tillämpas, dvs. det s.k. granskningsförfarandet.

– *Kommissionens utövande av delegerade befogenheter (Artikel 25)*

Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artiklarna 7.2 och 9 ska tilldelas kommissionen för en sjuårsperiod, vilken ska börja gälla från och med denna förordnings ikraftträdande. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna. Europaparlamentet och rådet kan när som helst återkalla denna delegering av befogenheter. Ett beslut om återkallande innebär att den delegering av befogenheter som anges i beslutet upphör att gälla. En delegerad akt ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en tvåmånadersperiod från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

5 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 214.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslutsförfarandet som gäller är medbeslutandeförfarandet, eller det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är riktig och anser att den följer subsidiaritetsprincipen.

6 Förhållande till lagstiftningen i Finland

Det är fråga om en EU-förordning som gäller i Finland som sådan när den träder i kraft. En del frågor i förordningen är sådana

att de i fall av nationell reglering i Finland ska regleras på lagnivå. Reglering på lagnivå är nödvändig, antingen därför att det för närvarande finns reglering på lagnivå i frågan eller för att det gäller frågor som påverkar enskilda människors eller andra enskilda aktörers (i allmänhet organisationers) rättigheter och skyldigheter, vilket i i Finland ska regleras på lagnivå.

Artikel 10 i den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser om två olika certifieringsmekanismer som kommissionen ska inrätta, där den ena gäller organisationerna som sänder ut frivilliga för humanitärt arbete och den andra värdorganisationerna för det humanitära biståndet. I praktiken upprättas i artikeln de villkor som utsändar- eller värdorganisationer ska uppfylla för att få medverka i denna frivilligkår för humanitärt bistånd och som ska säkerställa att organisationerna följer de normer som anges i artikel 9. Eftersom det gäller en fråga som påverkar enskilda aktörers rättigheter och skyldigheter kan den anses höra till området för lagstiftningen.

I artikel 11 i den föreslagna förordningen fastställs vem som kan ansöka om att bli frivilligkandidat. Även den artikeln bör anses vara en bestämmelse som påverkar enskildas rättigheter och som hör till området för lagstiftningen.

Artikel 13 i förordningen tar upp ett register med personuppgifter. I Finland finns gällande bestämmelser om registrering av personuppgifter i personuppgiftslagen (523(1999)). Eftersom det finns gällande lagstiftning i Finland om den aktuella frågan kan artikeln anses höra till området för lagstiftningen.

Även artikel 14.2 i den föreslagna förordningen, där det redogörs för organisationernas skyldigheter, och artikel 17.3, som innehåller de frivilligas skyldigheter, hör till området för lagstiftningen eftersom de rör enskildas rättigheter och skyldigheter.

Enligt föreslagna artikel 9 har kommissionen i enlighet med artikel 25 befogenhet att anta delegerade akter för att fastställa normer för identifiering, urval och förberedande av frivilligkandidater som ska utplaceras till humanitära insatser, samt för förvaltning och utplacering av EU-frivilliga för humanitärt arbete i tredjeländer. Dessa normer avser att

garantera att aktsamhetskravet iakttas och omfattar särskilt utsändar- och vårdorganisationernas skyldigheter, minimikrav rörande ersättning för uppehälle, logi och andra relevanta kostnader, försäkringar och andra relevanta element.

Särskilt till den del det i dessa normer som fastställts genom delegerade akter handlar om fastställande av utsändar- och vårdorganisationernas skyldigheter, är det möjligt att det är frågan om bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Det är möjligt att de delegerade akterna även kommer att innehålla annan reglering som hör till området för lagstiftningen. I sådana fall informerar statsrådet vederbörligen riksdagen när dessa delegerade akter ska antas.

7 Ålands behörighet

Enligt statsrådets bedömning innehåller förordningsutkastet inte frågor som ingår i Ålands behörighet.

8 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till förordningsförslagens syfte att stärka EU:s förmåga att svara på det ökande behovet av humanitärt bistånd. Statsrådet delar kommissionens synpunkter också däri att ungdomar ska ha bättre möjligheter till frivilliginsatser för att visa solidaritet med katastrofdrabbade länder.

Statsrådet förhåller sig emellertid reserverat till förordningsförslaget och kan inte understöda alla element i den så som den är utformad i dag. Humanitära biståndsoperationer är för respektive land och respektive lands organisationer mycket krävande samarbetsoperationer och det internationella samfundet bör sända ut professionella med lämplig utbildning till sådana operationer. Det är viktigt att se om kompetensen hos dem som sänds ut, så att man inte till krävande och i synnerhet inte till katastrofområden sänder människor eller en kår som i värsta fall blir en orimlig belastning i värdlandet. Frivilliga bör inte sändas ut till förhållanden där deras säkerhet, eller behovet av dem, inte går att garantera.

Statsrådets reserverade hållning beror också på att frivilligprogrammets pilotfas löper ut först i slutet av 2013 och att utfallet därför inte i sin helhet har kunnat beaktas i utkastet till förordning. Den slutliga utvärderingen av pilotfasen sker först 2014 och därför har många medlemsländer, däribland Finland, flera öppna frågor beträffande genomförandet och effekterna av programmet. Budgeten som föreslås i förordningen är alarmerande stor. I dagsläget, när FN:s vädjanden om humanitär nödhjälp årligen kan täckas endast till 60 procent av behovet, ser statsrådet inte inrättandet av en frivilligkår som en prioritet i budgethänseende. Det bör också säkerställas att frivilligprogrammet inte åderlåter kommissionens redan nu begränsade resurser för mera uppenbart livräddande åtgärder. Programmet ska ha en lätt uppbyggd förvaltning.

Med beaktande av det anförda är statsrådet preliminärt redo att understöda följande element i förordningsförslaget: fastställande och genomförande av normer för frivilligkandidater och EU-frivilliga för humanitärt arbete, identifiering och urval av frivilligkandidater, införande av ett utbildningsprogram och stöd för utbildningen, upprättande av ett register över EU-frivilliga för humanitärt arbete, införande och genomförande av certifieringsmekanismer, samt i begränsad utsträckning kommunikation och ökad medvetenhet.

Det ingår helheter i förslaget som kräver närmare utredningar. Aktörerna inom civilskydd och humanitärt bistånd och deras roll bör klargöras tydligare. Möjligheten att använda nationella aktörer bör också preciseras i förslaget. Bestämmelserna om utbildning och registrering av frivilliga bör justeras så att de bättre stämmer överens med redan befintlig praxis för utbildning och registrering, för att undvika överlappande strukturer. De som i praktiken ska genomföra de olika elementen i förordningsförslaget och sättet de ska göra det på bör definieras mera i detalj och utsändar- och vårdorganisationernas ansvar och plikter preciseras. Dessutom bör genomförandeorganisationernas, Europeiska kommissionens och medlemsstaternas förhållande avseende förslag, beslut och genomförande av eventuella kommande ändringar till förordningen preciseras.

Befogenheten att anta delegerade akter diskuteras som bäst. Enligt förslaget till förordning har kommissionen befogenhet att anta närmare bestämmelser för en del av åtgärderna genom delegerade akter (i enlighet med artikel 25) om normer och ändringar av indikatorerna för de operativa målen eller genom genomförandeakter (artikel 24), bl.a. certifieringsmekanismen och de närmare detaljerna i utbildningsprogrammen. Flera medlemsstater har förhållit sig reserverat till delegerade akter, eftersom de önskar bli konsulterade och hörda, om det görs väsentliga ändringar i rättsakten. Även statsrådet upplever att tilläggsinformation om befogenheten att anta akter behövs innan förordningen godkänns. Statsrådets preliminära ståndpunkt är att medlemsstaterna ska ha en betydande

ställning vid beslut om eventuella framtida ändringar i frivilligprogrammet. Det kan förväntas att den delegerade befogenheten att anta akter kommer att bli en fråga av betydelse för Europaparlamentet. Parlamentets förhandlingsposition är i denna stund inte bekant, och därmed inte heller dess närmare ståndpunkt avseende delegerade akter.

Alla ställningstaganden till enskilda element i förslaget är ännu inte klara. Utöver det anförda är det viktigt att i förhandlingarna sträva efter att utreda utfallet beträffande förordningens slutliga budget i förhandlingarna om EUs fleråriga budgetram för 2014–2020, eftersom det väsentligen påverkar det praktiska genomförandet av innehållet i förordningsförslaget.