



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.11.2001
KOM(2001) 647 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

FINANSIERING AV CIVILA KRISHANTERINGSÅTGÄRDER

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

FINANSIERING AV CIVILA KRISHANTERINGSÅTGÄRDER

1. SAMMANFATTNING

EU behöver effektivare och tillförlitligare förfaranden för snabb finansiering av civila krisinsatser, inbegripet åtgärder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

Finansieringen av sådana åtgärder genom den ordinarie budgeten har varit alltför ohanterlig i det förgångna. EG-budgeten utgör dock fortfarande den bästa grundvalen, inte minst därför att principerna om gott styre och öppenhet bäst kan förverkligas och enhetligheten i EU:s åtgärder (med avseende både på GUSP och gemenskapsåtgärder) bäst säkerställas i det sammanhanget. Om den ordinarie budgeten skall utnyttjas kommer det dock att vara nödvändigt att övervinna såväl resursbrister som administrativa hinder.

- Resurser: Ett nytt flexibilitetsinstrument för civila krisinsatser, inbegripet åtgärder inom ramen för GUSP, samt den nuvarande reserven för nödhjälp i budgeten skulle kunna utnyttjas. Inrättandet av ett nytt flexibilitetsinstrument skulle innebära att ytterligare anslag till externa åtgärder kan frigöras, samtidigt som den övergripande budgetplan som överenskomms i Berlin inte överskrids. En liknande användning av reserven för nödhjälp i särskilt brådskande fall skulle göra EU:s krishantering mer flexibel och tillföra den ytterligare resurser, samtidigt som prioriteringen av humanitära åtgärder respekteras.
- Förfaranden: De nuvarande finansieringsmekanismerna inom budgeten behöver ses över och förbättras. Detta gäller både för finansieringsförfarandena inom ramen för GUSP och för de normala gemenskapsinstrumenten. Ett öppet och snabbt förfarande måste eftersträvas för förvaltningen av det nya flexibilitetsinstrumentet.

I enlighet med artikel 28.3 i EU-fördraget skulle ett fortsatt utnyttjande av EG-budgeten för de flesta krishanteringsåtgärder inte utesluta bidrag från medlemsstaterna i undantagsfall.

2. INLEDNING

Alltsedan Europeiska gemenskapen upprättades har den genom sin externa politik deltagit i konfliktförebyggande och krishantering. Genom Maastricht- och Amsterdamfördragen infördes nya instrument för politiska och diplomatiska åtgärder samt säkerhetsåtgärder och militära åtgärder inom ramen för GUSP och den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Samtidigt med den här utvecklingen har internationell erfarenhet av krishantering under det senaste decenniet visat att en förändring skett vad gäller slaget och omfattningen av de kriser som Europeiska unionen måste reagera på. Kombinationen av dessa två utvecklingstendenser innebär en dubbel utmaning för kommissionen

- att förbättra gemenskapsinstrumenten och gemenskapsförfarandena i syfte att göra dem mer flexibla och anpassade till behoven i samband med krishantering och

- att säkra en samordnad och enhetlig utveckling mellan gemenskapsinstrumenten och de nya instrument som är tillgängliga inom ramen för GUSP och den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken.

Europeiska unionens befintliga pelarstruktur är kanske inte den mest fördelaktiga strukturen för en helhetsstrategi och den frågan måste kanske behandlas under nästa regeringskonferens. Det är dock en fråga för framtiden. Vår uppgift nu är att utveckla effektiva och integrerade mekanismer på grundval av det gällande fördraget. Under de senaste åren finns det många exempel på en enhetlig och samordnad samverkan mellan Europeiska unionens instrument inom ramen för de befintliga strukturerna, senast i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

Kommissionen deltar till fullo i Europeiska unionens ansträngningar att utveckla en effektiv övergripande förmåga till krishantering och konfliktförebyggande. I en kris måste unionen kunna agera snabbt. Det får inte råda någon oklarhet när det gäller fördelningen av uppgifter.

I syfte att förbättra förmågan att agera snabbt och effektivt vid kriser har kommissionen utvecklat verktyg för att mobilisera gemenskapsinstrument snabbare. Den nyligen inrättade mekanismen för akuta ingripanden¹ är ett exempel. Den möjliggör snabb tillgång till nödvändiga budgetmedel genom en särskild budgetpost i den ordinarie budgeten. Kommissionen försöker även se till att program inom ramen för gemenskapsinstrumenten är utformade så att de möjliggör ett flexibelt och snabbt agerande i händelse av kris.²

Militära aspekter av krisåtgärder kan inte täckas från Europeiska gemenskapernas ordinarie budget. Det är av det skälet som nya strukturer³ har utvecklats inom rådets sekretariat och särskilda bestämmelser håller på att utarbetas för att finansiera åtgärder med militära konsekvenser.

Enligt artikel 28 i EU-fördraget skall utgifter för GUSP-åtgärder i krissituationer i regel belasta den ordinarie budgeten. Detta bidrar till att säkerställa konsekvens och kontinuitet i Europeiska unionens externa åtgärder. Fördraget lämnar emellertid även en möjlighet öppen för undantag från den regeln.

3. CIVIL KRISHANTERING INOM RAMEN FÖR GUSP OCH GEMENSKAPSINSTRUMENT

I två nyligen offentliggjorda rapporter, den ena om GUSP och den andra om Europeiska byrån för återuppbyggnad i Kosovo, gör Europeiska revisionsrätten mycket olika bedömningar. Medan byrån lovordas för sitt noggranna arbete och sin effektivitet, betraktas förvaltningen av GUSP som tungrodd och ofta alldeles för långsam. När det gäller GUSP nämns både ett otillräckligt deltagande av kommissionen under åtgärdernas förberedelsefas och samordningsproblem samt andra svårigheter inom kommissionen. Bland övriga rekommendationer, inbegripet begäran om en mer öppen förvaltning av GUSP, kräver revisionsrätten att rådets beslut skall fattas i rätt tid när det handlar om förlängning av befintliga åtgärder och att möjligheten till snabbare förvaltning inom kommissionen utnyttjas.

¹ Förordning (EG) nr 381/2001 om inrättande av en mekanism för akuta ingripanden, EGT L 57, 27.2.2001, s. 5.

² Detta förespråkas i kommissionens meddelande om konfliktförebyggande, KOM(2001) 211 slutlig.

³ Se ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Nice den 7-9 december 2000, bilaga VI.

Gemenskapen har en stor erfarenhet av konfliktförebyggande, krishantering och krislösning. I Sydafrika exempelvis gav gemenskapen aktivt stöd till frontstater och icke-statliga organisationer under apartheidtiden. Sedan 1994 har gemenskapen ingripit för att stödja övergången och gjort insatser i samband med val och institutionsuppbyggnad. I Guatemala har gemenskapen medverkat till att genomföra fredsavtalet och bidragit till institutionsuppbyggnad på viktiga områden som rättssäkerhet och polis. I Östtimor stöder kommissionen UNTAET-förvaltningen. På Balkan leder gemenskapen en av FN-mandatets pelare i Kosovo, vilken medverkar i återuppbyggnaden samt ger stöd till lokal förvaltning och det civila samhället.

Vid sitt möte i Feira fastslog Europeiska rådet fyra prioriterade områden för civila krishanteringsåtgärder: *polisen, rättssäkerheten, räddningstjänsten och den civila förvaltningen*. Dessa prioriterade områden ingår i en mycket bredare uppsättning av civila krishanteringsåtgärder, för vilka gemenskapen har en tydlig behörighet, inbegripet exempelvis handel, ekonomiska incitament, humanitära insatser, återanpassning och institutionsuppbyggnad. För många åtgärder som kan övervägas inom de fyra prioriterade områden som fastställdes i Feira har gemenskapen behörighet och värdefull expertkunskap.

Det är syftet med och innehållet i en planerad åtgärd som avgör den tillämpliga rättsliga grunden⁴ och följaktligen finansieringskällan inom ramen för budgeten – antingen gemenskapen eller GUSP. Det är inte alltid klart i vilken utsträckning gemenskapen har behörighet vad gäller Europeiska unionens civila krishantering. I bilaga I klargörs några av gränserna mellan första och andra pelaren.

Med avseende på budgeten finns det tre möjliga kategorier av krishanteringsåtgärder:

- a) Åtgärder inom ramen för ett gemenskapsinstrument⁵, vilka finansieras under lämplig rubrik i gemenskapens budget.
- b) GUSP-åtgärder som inte har militära eller försvarsmässiga konsekvenser⁶, vilka finansieras under budgetrubriken för GUSP.
- c) Åtgärder rörande den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, med militära eller försvarsmässiga konsekvenser, vilka inte omfattas av gemenskapens budget.

När det gäller a) – åtgärder inom ramen för ett gemenskapsinstrument – är det värt att notera att dessa kan innefatta åtgärder som vid första anblicken kan synas vara "GUSP-åtgärder". Exempelvis omfattas följande av gemenskapsinstrumenten: minröjning, civil katastrofhjälp, hjälpinsatser på räddningstjänstområdet, mänskliga rättigheter, institutionsuppbyggnad,

⁴ Se EG-domstolens etablerade praxis, vilken nyligen bekräftats genom mål C-376/98 Tyskland mot Europaparlamentet och rådet [2000] REG I-8419.

⁵ Se den ej fullständiga översikten över möjliga krishanteringsåtgärder inom ramen för gemenskapen (första pelaren) i bilaga I.

⁶ GUSP-åtgärder som inte har militära eller försvarsmässiga konsekvenser är till exempel strukturella och långsiktiga frågor som icke-spridning, nedrustning, säkerhetsövervakning, säkerhetsstöd till fredsprocesser och stabiliseringsåtgärder, projekt för bekämpning av terrorism, politisk vägledning och uppgifter som utförs av Europeiska unionens särskilda representanter samt därmed sammanhängande förberedande undersökningskommissioner. Ytterligare framsteg för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken inom ramen för GUSP kommer att göra det möjligt för Europeiska unionen att på sikt genomföra militära åtgärder och därigenom bidra till en övergripande krishanteringsförmåga. Den militära dimensionen av krishantering är dock enbart en del av den övergripande GUSP-verksamheten i konflikt- och krissituationer.

valövervakning, beväpning av demokrati och rättsstaten, livsmedelsbistånd, garanterande av flyktingars uppehälle och säkerhet, återanpassning, återuppbyggnad, utveckling av infrastruktur samt ekonomiskt stöd.

När det gäller b) – GUSP-åtgärder som inte har militära eller försvarsmässiga konsekvenser – är gemenskapens budgetlagstiftning till fullo tillämplig när utgifterna för sådana åtgärder belastar budgeten (vilket är den allmänna regeln enligt artikel 28 – även om det också finns ett undantagsförfarande enligt vilket utgifterna skall belasta medlemsstaterna). Rådet beslutar om en gemensam åtgärd och de budgetmedel som skall anslås till den, och kommissionen gör åtaganden, ingår avtal och betalar ut de budgetmedel som avsatts för åtgärden. Sådana utgifter är föremål för revisionsrättens externa kontroll, EG-domstolens rättsliga kontroll av genomförandet av budgeten samt Europaparlamentets ansvarsfrihetsförfarande. Insyn och demokratisk ansvarighet med avseende på finansieringsförfarandet för GUSP-åtgärder är därmed säkrad – även om det måste erkännas att förfarandet är alltför tungrott för närvarande.

När det gäller c) – åtgärder rörande den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken med militära eller försvarsmässiga konsekvenser – är de fasta politiska och militära strukturer som har upprättats under de senaste två åren utformade för att säkerställa en synergi mellan civila och militära aspekter. Återigen är det syftet med och innehållet i den planerade åtgärden och inte slaget av genomförandeorgan som avgör den tillämpliga rättsliga grunden och finansieringskällan för en åtgärd. Vid ett framtida utnyttjande av snabbinsatsstyrkan eller andra militära åtgärder är situationen klar: finansiering från någon av budgetrubrikerna i gemenskapsbudgeten är utesluten. Men även ett militärt organ kan utföra krishanteringssuppgifter inom ramen för GUSP utan att åtgärden automatiskt blir "militär"⁷. Detta kan exempelvis vara fallet för vissa övervaknings- eller polisuppdrag.

4. ADMINISTRATIVA OCH BUDGETMÄSSIGA BEGRÄNSNINGAR AV GUSP-ÅTGÄRDERNAS EFFEKTIVITET

Det är uppenbart att de nuvarande förfarandena för GUSP-åtgärder inom ramen för budgeten är alltför tungrodda när det gäller krissituationer. Vidare skulle det inte finnas tillräckliga medel i den nuvarande GUSP-budgeten om Europeiska unionen beslutar att till exempel utöka EU:s övervakningsuppdrag på Balkan eller genomföra en större polisaktion. Både administrativa och budgetmässiga begränsningar hotar med andra ord att minska möjligheterna och trovärdigheten vad gäller Europeiska unionens nya globala roll.

4.1 Övervinnande av administrativa begränsningar

Om GUSP även i fortsättningen skall finansieras inom budgeten är det viktigt att utveckla nya förfaranden som är anpassade till de särskilda behoven i samband med krishantering, i synnerhet en större snabbhet och flexibilitet vad gäller utbetalningar. Praxis i samband med genomförandet av GUSP motsvarar ännu inte de politiska förväntningarna. Budgetbestämmelserna innefattar inte någon mekanism för brådskande situationer som möjliggör ett snabbt genomförande av GUSP-åtgärder. Detta skiljer sig från situationen på andra områden. Det är därför viktigt att bestämmelserna om GUSP och krishantering i

⁷ I linje med principen att syftet med och innehållet i en planerad åtgärd avgör den rättsliga grunden notera till exempel artikel 3 i förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt bistånd, *EGT L 163, 2.7.1996, s. 1*. Detta gemenskapsinstrument möjliggör finansiering av extern personal, inbegripet militär personal, för lagring, transport, logistik och distribution av humanitärt bistånd. Detta gemenskapsinstrument är även en av de möjliga finansieringskällorna när det gäller hjälpåtgärder rörande räddningstjänst.

förslaget⁸ till en omarbetad budgetförordning (såsom den antogs den 30 oktober av kommissionen) godtas av budgetmyndigheten.

Kommissionen effektiviserar förvaltningen av den finansiella verksamheten på andra sätt. Den förkortar beslutsprocessen⁹. Den delegerar ansvar för finansiell förvaltning till delegationer i tredjeländ, vilka därigenom kommer att kunna agera snabbare när de ombeds att ta ansvar för genomförandet av en GUSP-åtgärd. Den är även värt att notera att vid reformeringen av bistånd till tredjeländ har kommissionen inordnat hela projektcykeln för projekt rörande bistånd till tredjeländ i en genomförandeenhet. Detta kommer även att vara fördelaktigt för GUSP.

4.2 Budgetmässig flexibilitet

I regel belastar utgifter för civila åtgärder för krishantering inom ramen för GUSP den budget som avsatts för GUSP¹⁰. I undantagsfall får rådet genom enhälligt beslut fastställa att utgifterna skall belasta medlemsstaterna¹¹. Utgifter med militära eller försvarsmässiga konsekvenser belastar alltid medlemsstaterna. Möjligheten att driftsutgifter belastar medlemsstaterna är emellertid begränsad till GUSP-åtgärder. Det är inte rättsligt möjligt, och inte heller ekonomiskt sunt, att utgifter för gemenskapsinstrument belastar medlemsstaterna.

De budgetmässiga begränsningarna skulle kunna minskas *antingen* genom ett systematiskt utnyttjande av möjligheten enligt artikel 28 i EU-fördraget att utnyttja bidrag från medlemsstaterna *eller* genom att skapa större flexibilitet inom den ordinarie budgeten. Det första alternativet diskuteras för närvarande i rådet i samband med en möjlig ny särskild fond¹². Det andra alternativet, som innebär att utgifterna för krishantering inom ramen för GUSP hålls inom den fastställda budgetstrukturen, kan bestå antingen av ett bättre utnyttjande av budgetreserverna eller eventuellt av att det nya flexibilitetsinstrumentet utnyttjas i större utsträckning. Kommissionen anser att detta andra alternativ allvarligt bör övervägas.

Finansiering av civila GUSP-åtgärder vid kriser genom en särskild ny fond kan förefalla att vara en tilltalande lösning. Men den skulle ge upphov till många frågor, exempelvis följande:

- I EU-fördraget sägs ingenting om förvaltning och kontroll av en sådan fond. Om förvaltningen inte anförtros åt kommissionen, som när det gäller Europeiska utvecklingsfonden, skulle medlemsstaterna tvingas att skapa ett organ parallellt med den

⁸ Av särskilt intresse bland de föreslagna bestämmelserna är följande:

(i) Undantaget från principen att subventioner till tredje parter bör vara fastställda i förväg.

(ii) Ett möjligt undantag från det obligatoriska offentliggörandet i efterhand av tilldelade subventioner av sekretess- och säkerhetsskäl (artikel 109 i den omarbetade versionen).

(iii) Ett undantag från principen om icke-retroaktivitet för subventioner som är avsedda för hantering av krissituationer eller för humanitärt bistånd (artikel 111 i den omarbetade versionen).

(iv) Förenklade förfaranden rörande offentlig upphandling.

⁹ Bemyndigande av en kommissionsledamot planeras i enlighet med artikel 13 i kommissionens arbetsordning, C(2000) 3614, *EGTL* 308, 8.12.2000, s. 26.

¹⁰ Artikel 28.3 första stycket i Fördraget om Europeiska unionen.

¹¹ Se bilaga II rörande tillämpliga budgetbestämmelser.

¹² Se rådets dokument om finansiering av krishanteringssåtgärder, dok.nr 10716/01, 9.7.2001, rådets dokument om finansiering av GUSP och den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, dok. nr 11910/01, 17.9.2001, och rådets dokument med en förteckning över finansieringsalternativ för åtgärder som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser, dok. nr 13043/01, 19.10.2001.

befintliga budgetstrukturen, vilket strider mot rekommendationerna nyligen från revisionsrätten som krävde större insyn i finansieringen av GUSP-åtgärder¹³.

- Den skulle öka skillnaderna mellan första och andra pelaren och på så sätt hota att undergräva enhetligheten vad gäller Europeiska unionens externa åtgärder.
- Ett nytt förvaltningsorgan skulle tvingas ta ansvar för alla aspekter av budgetcykeln från den förberedande fasen och genomförande, redovisning och finansiell kontroll till eventuella ansvarsfrihetsförfaranden. Mot bakgrund av fondens begränsade storlek jämfört med EU:s totala budget, skulle det vara svårt att uppnå kostnadseffektivitet i de administrativa strukturer som krävs för att klara av dessa uppgifter.
- Avsaknaden av parlamentarisk kontroll över en sådan fond skulle ge upphov till allvarliga problem med avseende på ansvarighet och uppdelning av ansvarsområden mellan budgetmyndighetens två grenar. Med två parallella finansieringskällor för krisåtgärder skulle det vara svårt att genomföra en politisk dialog om prioriteringar.
- En särskild fond utanför den ordinarie budgeten skulle kunna ses som ett sätt att kringgå normala budgetförfaranden snarare än att försöka förbättra effektiviteten hos befintliga mekanismer för krisinsatser, inbegripet GUSP-åtgärder.

Sammanfattningsvis skulle en särskild fond sannolikt ge upphov till bristande konsekvens, både politiskt och ekonomiskt, snarare än ökad samstämmighet.

Däremot skulle ändringar eller införande av nya budgetmekanismer för GUSP-finansiering av krisåtgärder kunna ske utan några större ändringar av de befintliga strukturerna för budgetförvaltningen, samtidigt som bestämmelserna om GUSP i Amsterdamfördraget respekteras. Sådana utgifter skulle kvarstå inom den ordinarie EG-budgeten och de principer om gott styre och insyn som betonas av revisionsrätten skulle respekteras. Finansieringsmekanismerna för GUSP inom budgeten skulle kunna effektiviseras och möjligheten kvarstå att i undantagsfall utnyttja bidrag från medlemsstaterna enligt artikel 28.3 i EU-fördraget.

5. SKAPANDE AV EN NY BUDGETMEKANISM FÖR KRISINSATSER

Både gemenskaps- och GUSP-anslag omfattas av den nuvarande budgetplanen som löper till 2006. De medel som för närvarande finns tillgängliga för krishantering motsvarar därför inte de mycket ambitiösa mål som uppställts sedan 1999 och skulle med säkerhet inte vara tillräckliga för att täcka krishanteringsåtgärder såsom ersättande av lokala polisstyrkor i länder utanför gemenskapen. Även om det inte är sannolikt att situationer av det slaget uppkommer särskilt ofta, måste vi överväga hur de resurser kan mobiliseras som skulle vara nödvändiga för att möta en sådan situation.

Den mest logiska lösningen skulle vara att upprätta en reserv för krishantering¹⁴ utanför rubriken för externa åtgärder (rubrik 4). Detta skulle motsvara den förändring som nyligen ägt

¹³ Se rekommendation nr 2 (punkt 69) i den särskilda rapporten nr 13/2001 om förvaltningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) på revisionsrättens webbplats (http://www.eca.eu.int/SV/reports_opinions.htm).

¹⁴ I likhet med befintliga reserver (punkt 23 c i det interinstitutionella avtalet av den 6 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet).

rum vad gäller EU:s, gemenskapens och GUSP:s ambition och förmåga att hantera krissituationer. Det skulle dock kunna innebära att taket i budgetplanen ändras.

Eftersom det rör sig om ett känsligt steg kan det vara klokt att i stället försöka uppnå samma mål både genom att skapa ett nytt flexibilitetsinstrument för civila krisinsatser, inbegripet GUSP-åtgärder, och genom att utvidga användningen av den nuvarande reserven för nödhjälp¹⁵ till krishanteringsåtgärder inom ramen för GUSP. Genom det nya flexibilitetsinstrumentet skulle det vara möjligt att hantera oförutsedda och ovanliga omständigheter och samtidigt bibehålla taket för rubrik 4 inom den övergripande budgetplan som godtogs i Berlin. Ett sådant nytt instrument måste inrättas genom ett nytt interinstitutionellt avtal mellan rådet, parlamentet och kommissionen, i vilket förfarandena för mobilisering av instrumentet måste fastställas. När det gäller reserven för nödhjälp anser kommissionen att bestämmelserna om den reserven redan medger en sådan utökad användning, samtidigt som prioriteringen av humanitära insatser bibehålls¹⁶. År 2000 utnyttjades reserven exempelvis för att finansiera det särskilda biståndet till Jugoslavien i syfte att stärka den nya demokratiska regeringen i den inrikespolitiska krisen efter Milosevics fall.

Med avseende på förvaltningen gäller följande:

- Mot bakgrund av tidigare erfarenheter kommer det att vara nödvändigt att undersöka hur ett snabbare beslutsförfarande för det nya flexibilitetsinstrumentet kan säkras, exempelvis genom att påskynda antagandet av en tilläggs- och ändringsbudget. Dessutom bör en bedömning göras av hur andra genomförandeförfaranden skulle kunna förenklas och påskyndas, inbegripet flexibilitetsbestämmelser i relevanta förordningar, ingående av ramavtal, osv.
- Mobiliseringen av medel från reserven för nödhjälp skulle följa de nuvarande reglerna och innebära att ett förslag om överföring måste antas av budgetmyndigheten.

Denna strategi, som bygger på den befintliga budgetramen och befintliga budgetförfaranden, har tre fördelar. För det första begärs de nödvändiga medlen från medlemsstaterna endast när reserven utnyttjas. För det andra krävs det inte någon ny finansieringsnyckel. För det tredje hålls förvaltningsomkostnaderna på lägsta möjliga nivå genom att den befintliga organisationen för budgetförvaltning utnyttjas.

Rubrik 6 i budgetplanen omfattar för närvarande den monetära reserven, garantireserven för lån till tredje land och reserven för katastrofbistånd.

¹⁵ I punkt 23 c i det interinstitutionella avtalet av den 6 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet anges det uttryckligen att "syftet med reserven för katastrofhjälp till tredje land är att göra det möjligt att snabbt täcka specifika hjälpbehov, först och främst av humanitärt slag, som uppstått till följd av nya händelser som inte kunde förutses när budgeten fastställdes".

¹⁶ Villkoren i det interinstitutionella avtalet upprepas i artikel 16.1 sista meningen i förordning (EG) nr 2040/2000 om budgetdisciplin, *EGT L 244, 29.9.2000, s. 27*, i vilken det talas om "att snabbt svara på specifika nödhjälpsbehov i tredje land till följd av oförutsebara händelser, med prioritering av humanitära insatser".

SAMMANFATTNING

Europeiska unionen måste växa in i sin nya roll som en global aktör i samband med kriser och utrusta sig med nödvändiga medel. Detta kan uppnås inom den befintliga budgetstrukturen.

Gemenskapsinstrumenten och GUSP-instrumenten kompletterar varandra. De kan inte ersätta varandra. Merparten av den civila krishanteringen kan ske med hjälp av gemenskapsinstrument.

Tanken med ett parallellt budgetförfarande utanför befintliga strukturer är tilltalande vid en första anblick, men skulle kunna leda till dubbelarbete, minskad effektivitet i förvaltningen, bristande insyn med avseende på budgeten och bristande enhetlighet i den övergripande ekonomiska förvaltningen i EU.

Genom att i stället arbeta inom de befintliga strukturerna för att i största möjliga utsträckning utnyttja den finansiering som finns tillgänglig för krishantering inom ramen för både gemenskapsinstrument och GUSP och genom att förbättra de befintliga mekanismernas effektivitet skulle Europeiska unionen vara bättre rustad att utveckla sin roll när det gäller konfliktförebyggande och krishantering. Den ansatsen skulle även återspegla de nära kopplingarna, som Europeiska rådet vid upprepade tillfällen betonat, mellan krishanteringsåtgärder på kort sikt och konfliktförebyggande på lång sikt.

BILAGA I

Gemenskapsinstrument för civil krishantering

1. Gemenskapsinstrumenten varierar från handel, ekonomiska incitament och humanitära åtgärder till institutionsuppbyggnad. Den mekanism för akuta ingripanden som inrättades genom förordning (EG) nr 381/2001, *EGT L 57, 27.2.2001, s. 5*, bygger på befintliga gemenskapsinstrument och erbjuder den snabbhet och flexibilitet som krävs för att mobilisera gemenskapsinstrument vid en kris (med undantag för humanitära instrument som omfattas av särskilda krisförfaranden). I brådskande situationer bemyndigas kommissionen genom mekanismen för akuta ingripanden att genomföra de krishanteringsåtgärder som föreskrivs inom ramen för de instrument som är förtecknade i bilagan till förordningen rörande mekanismen, oberoende av den bakomliggande förordningens geografiska tillämplighet (se skäl 4 och artiklarna 4 och 9 i förordning (EG) nr 381/2001). För genomförandet av mekanismen för akuta ingripanden föreskrivs det att ramavtal med medlemsstaterna utarbetas (bl.a. angående förfaranden för insatser av civil personal från medlemsstaterna i samband med krishanteringsåtgärder), att anbudsinfordringar skickas till organisationer inom den privata och den offentliga sektorn i syfte att komplettera de befintliga expertdatabaserna inom kommissionen och att ramavtal med andra internationella organisationer utarbetas.
2. Nedan anges några särskilda områden inom gemenskapens behörighet :

- **Räddningstjänstinsatser**

Fastställandet av ett konkret mål när det gäller räddningstjänst för krishantering enligt slutsatserna från Feira och Göteborg har gett upphov till viss oklarhet när det gäller förfarandena och omfattningen av sådana ingripanden. Man bör emellertid komma ihåg att gemenskapens behörighet vad gäller räddningstjänst både inom och utanför EU är klart etablerad:

- *Inom* EU härrör den behörigheten från gemenskapens mekanism för att underlätta ett förstärkt samarbete vad gäller hjälpinsatser inom räddningstjänsten, genom vilken samordning av medel från medlemsstaterna och finansiering av utvärderingsuppdrag tillhandahålls.
- *Utanför* EU härrör behörigheten från två källor: mekanismen avseende räddningstjänstinsatser (som är tillämplig på åtgärder både inom och utanför EU) och förordningen om humanitärt bistånd (artikel 2 i förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt bistånd, *EGT L 163, 2.7.1996, s. 1*).

- **Polisinsatser**

På polisområdet har gemenskapen behörighet och expertkunskap i fråga om utbildning, stöd till lokala polisstyrkor och lokal kapacitetsuppbyggnad. Polisuppdrag kan omfatta många olika funktioner. Närhelst det övergripande målet är reformering och omstrukturering har gemenskapen en tydlig behörighet såsom exemplen från Guatemala, Sydafrika, Algeriet och på senare tid f.d. jugoslaviska republiken Makedonien har visat. Det är också av det skälet som kommissionen har avsatt betydande belopp enligt förordning (EG) nr 2666/2000 (CARDS-förordningen), *EGT L 206, 7.12.2000, s. 1*, för rättsliga och inrikes frågor på Balkan.

- **Undersökningskommissioner**

Undersökningskommissioner kommer i många fall att omfatta en kombination av olika slags experter från medlemsstaterna, till exempel ingenjörer eller kriminaltekniska experter. Undersökningskommissioner kommer dessutom att behöva skickas ut med mycket kort varsel.

Dessa inslag vad gäller undersökningskommissioner nödvändiggör särskilda arrangemang. Kommissionen kan utnyttja mekanismen för akuta ingripanden för att skicka ut undersökningskommissioner. Kommissionen håller på att utarbeta en sådan bestämmelse inom ramen för mekanismen för akuta ingripanden, och kommer i de ramavtal som skall ingås med medlemsstaterna att fastställa förfaranden för tillhandahållande av experter.

- **Civila övervakningsuppdrag**

Kommissionen har regelbundet i fullt samarbete med medlemsstaterna och internationella organisationer sänt ut valövervakare och övervakare av de mänskliga rättigheterna.

Civila övervakningsuppdrag kan finansieras inom ramen för olika instrument, inbegripet särskilt de geografiska instrumenten, förordningarna rörande mänskliga rättigheter och demokratisering (förordning (EG) nr 975/1999, EGT L 120, 8.5.1999, s. 1 och förordning (EG) nr 976/1999, EGT L 120, 8.5.1999, s. 8) och mekanismen för akuta ingripanden. Den bästa mekanismen för finansiering av civila övervakningsuppdrag kommer att fastställas från fall till fall.

- **Utbildning**

För att bistå medlemsstaterna när det gäller att uppnå målen från Europeiska rådets möte i Feira upprättar kommissionen i samarbete med medlemsstaterna en första fas i ett försöksprogram rörande utbildning av personal för hantering av civila kriser.

Förhoppningen är att detta program i en andra fas kommer att leda till en överenskommelse med medlemsstaterna om de faktiska utbildningsmoduler som skall genomföras av institutioner i medlemsstaterna. För 2001-2002 kommer projektet att finansieras inom den budget som är avsatt för förordningarna rörande mänskliga rättigheter och demokratisering. I en andra fas kommer finansieringen av utbildningsprogram att innebära att särskilda budgetmedel kommer att behövas från och med 2003.

3. För ytterligare exempel på verksamhet som omfattas av gemenskapsinstrument hänvisas till bilagan till förordningen rörande mekanismen för akuta ingripanden, med en förteckning över "geografiska" förordningar och beslut och förordningar och beslut som avser vissa sektorer (livsmedelsbistånd, återuppbyggnad, icke-statliga organisationer, osv.).

BILAGA II

FINANSIERING AV KRISHANTERINGSÅTGÄRDER

	SLAG AV ÅTGÄRD		
Kris- hanterings- åtgärder ¹⁷	Civila åtgärder: <i>T.ex. humanitärt bistånd, livsmedelsbistånd, garanterande av flyktingars uppehälle och säkerhet, civil katastrofhjälp, återanpassning, återuppbyggnad, utveckling av infrastruktur, minröjning, ekonomiskt bistånd, stärkande av demokrati och rättsstaten, institutionsuppbyggnad, mänskliga rättigheter</i> ↓	Civila Petersberguppdrag som inte omfattas av gemenskapens behörighet ¹⁸ : <i>T.ex. icke-spridning, nedrustning, övervakning av säkerhet, vissa exekutiva polisuppdrag, inbegripet ersättande av lokal polis, och undersökningskommissioner som föregår planerade åtgärder i samband härmed</i> ↓	Militära åtgärder: <i>Militära Petersberguppdrag, dvs. fredsbevarande uppdrag och uppdrag för stridskrafter vid krishantering, inbegripet fredsskapande åtgärder</i> ↓
Rättslig grund	<u>Första pelaren: Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen</u> Se tillämpliga förordningar såsom förordning nr 1257/96 (ECHO, förordning nr 2666/2000 (CARDS), förordning nr 1080/2000 (UNMIK och OHR), förordning nr 381/2001 om inrättande av en mekanism för akuta ingripanden, särskilt bilagan till den förordningen med en förteckning över "geografiska" förordningar och beslut och förordningar och beslut som avser vissa sektorer (livsmedelsbistånd, återuppbyggnad, icke-statliga organisationer, osv).	<u>Andra pelaren: Avdelning V (GUSP) i Fördraget om Europeiska unionen</u> Särskild gemensam åtgärd antagen enligt artikel 14 i Fördraget om Europeiska unionen tillsammans med kommissionens motsvarande finansieringsbeslut.	<u>Andra pelaren: Avdelning V (den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken inom ramen för GUSP) i Fördraget om Europeiska unionen</u> Särskild gemensam åtgärd antagen enligt artikel 14 i Fördraget om Europeiska unionen på grundval av artikel 17 i Fördraget om Europeiska unionen.
Förfarande för beslutsfattande	Beroende på tillämplig förordning: med kvalificerad majoritet om det grundar sig på artikel 179 (f.d. artikel 130w) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och enhälligt om det grundar sig på artikel 308 (f.d. artikel 235) i	Beroende på gemensam åtgärd: vanligen enhälligt enligt artikel 23.1 i Fördraget om Europeiska unionen, dock med kvalificerad majoritet enligt artikel 23.2 första strecksatsen i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen om	Gemensam åtgärd och genomförandebeslut antas alltid enhälligt enligt artikel 23.1 och 23.2.

¹⁷ Avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen är inte tillämplig eftersom den endast gäller polissamarbete, rättsligt samarbete, osv. inom unionen och inte extern krishantering, även om den genomförs av medlemsstaternas polisstyrkor.

¹⁸ Enligt artiklarna 3 och 47 i Fördraget om Europeiska unionen kompletterar gemenskapens finansiering och GUSP-finansieringen av civila krishanteringsåtgärder varandra, men ersätter inte varandra och är inte heller utbytbara.

	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Genomförandet tilldelas vanligen kommissionen enligt de så kallade kommittéförfarandena i beslut 1999/468/EG.	beslutet fattas på grundval av en gemensam strategi. Beslut om genomförande antas med kvalificerad majoritet enligt artikel 23.2 första strecksatsen i Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen.	
--	--	---	--

	Åtgärder inom ramen för första pelaren (gemenskapsram) ↓	Åtgärder inom ramen för andra pelaren (GUSP) ↓	Åtgärder inom ramen för andra pelaren (den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken) ↓
Tillämplig budget	Europeiska gemenskapernas budget.	Europeiska gemenskapernas budget, eller undantagsvis får driftsutgifter belasta medlemsstaterna.	Utanför Europeiska gemenskapernas budget: driftsutgifter och förvaltningsutgifter som inte kan tillskrivas gemenskapens institutioner belastar medlemsstaterna (artikel 28.2 i Fördraget om Europeiska unionen). Förvaltningsutgifter i samband med militära aktioner, vilka utgifter kan tillskrivas gemenskapens institutioner, skall belasta rådets avsnitt i budgeten (kommissionen deltar inte i militära aktioner).
Förvaltningsutgifter	Del A i kommissionens avsnitt av budgeten eller särskilda BA-poster under de tillämpliga budgetrubriker som hänför sig till tillämplig rättslig grund (förordning eller beslut).	<i>Om</i> utgifterna hänför sig till gemenskapens institutioner belastar de antingen rådets avsnitt i budgeten (t.ex. EU:s särskilda representanter) eller vad gäller kommissionens förvaltningsutgifter del A i kommissionens avsnitt, i båda fallen enligt artikel 28.2 i Fördraget om Europeiska unionen.	<i>Om</i> utgifter hänför sig till gemenskapens institutioner (t.ex. driftsutgifter – logistik, hjälpmedel, resor, möten – för militär rådspersonal eller rådspersonal i samband med den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken) belastar de endast rådets avsnitt i budgeten när de hänför sig till rådets egentliga förvaltning enligt artikel 28.2 i Fördraget om Europeiska unionen. Om de inte hänför sig till rådets egentliga förvaltning skall alla förvaltningsutgifter i samband med militära aktioner eller försvarsåtgärder inte omfattas av budgeten , utan skall i stället enligt artikel 28.3 i Fördraget om Europeiska unionen belasta medlemsstaterna.
Driftsutgifter	Driftsutgifter belastar del B i kommissionens avsnitt av budgeten, huvudsakligen underavsnitt B7, beroende på vilken budgetavdelning eller budgetrubrik den rättsliga grunden (förordning eller beslut) hänför sig till, t.ex. B7-210 (ECHO) och B7-671 (Mekanism för akuta ingripanden).	<u>I regel:</u> Driftsutgifter belastar underavsnitt B8 i budgeten enligt artikel 28.3 första stycket i Fördraget om Europeiska unionen. <u>Undantagsvis:</u> I fall då rådet enhälligt beslutar något annat enligt artikel 28.3 första stycket i Fördraget om Europeiska unionen. Belastar normalt medlemsstaterna i enlighet med den på bruttonationalinkomsten grundade fördelningsnyckeln, om inte rådet enhälligt beslutar något annat (t.ex. en fond) enligt artikel 28.3 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen.	Enligt artikel 28.3 första stycket i Fördraget om Europeiska unionen belastar driftsutgifter alltid medlemsstaterna i enlighet med den på bruttonationalinkomsten grundade fördelningsnyckeln, om inte rådet enhälligt beslutar något annat (t.ex. en fond) enligt artikel 28.3 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen.

Ansvarig förvaltningsmyndighet	Kommissionen enligt artikel 274 (f.d. artikel 205) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.	<u>För budgeten:</u> Kommissionen när det gäller driftsutgifter, rådet när det gäller förvaltningsutgifter. <u>För utgifter som undantagsvis belastar medlemsstaterna:</u> I fördraget om Europeiska unionen anges inga bestämmelser om förvaltningsmyndighet.	I Fördraget om Europeiska unionen anges inga bestämmelser om förvaltningsmyndighet.
	Åtgärder inom ramen för första pelaren (gemenskapsram) ↓	Åtgärder inom ramen för andra pelaren (GUSP) ↓	Åtgärder inom ramen för andra pelaren (den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken) ↓
Tillämpliga budgetbestämmelser	Tillämpning av finansiella bestämmelser i artiklarna 268-280 (f.d. artiklarna 199-209a) och i gemenskapens sekundärlagstiftning, exempelvis budgetförordningen av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget.	<u>För budgeten:</u> Artikel 28.4 i Fördraget om Europeiska unionen hänför sig till tillämpningen av finansiella bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, bl.a. artiklarna 268-280 (f.d. artiklarna 199-209a) och motsvarande sekundärlagstiftning, exempelvis budgetförordningen av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, oavsett om kommissionen eller rådet är ansvarig förvaltningsmyndighet. Detta innefattar det interinstitutionella avtalet av den 6 maj 1999 om budgetdisciplin och förbättring av budgetförandet, med möjlighet att utnyttja nödreserven och att använda ett nytt flexibilitetsinstrument. <u>För utgifter som undantagsvis belastar medlemsstaterna:</u> I Fördraget om Europeiska unionen anges inga bestämmelser om budgetregler, som fortfarande behöver utformas.	I Fördraget om Europeiska unionen anges inga bestämmelser om budgetregler, som fortfarande behöver utformas.
Revisionsrättens kontroll	Grundad på artikel 238 (f.d. artikel 188c) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.	<u>För budgeten:</u> På grundval av artikel 238 (f.d. artikel 188c) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, oavsett om kommissionen eller rådet är ansvarig förvaltningsmyndighet. <u>För utgifter som undantagsvis belastar medlemsstaterna:</u> Ej fastställt.	Ej fastställt.
EG-domstolens behörighet	Enligt artikel 220 (f.d. artikel 164) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen:	Enligt artikel 46 i Fördraget om Europeiska unionen ingen behörighet vad gäller innehållet, med	Ej fastställt.

	<p>behörighet vad gäller innehållet i den tillämpliga rättsliga grunden (förordning eller beslut) och den därmed sammanhängande finansieringen, särskilt vad gäller talan som grundar sig på artiklarna 230 och 232 (f.d. artiklarna 173 och 175) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.</p>	<p>undantag för kontroll av att åtgärder som omfattas av GUSP inte inkräktar på gemenskapens behörighet enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.</p> <p><u>För budgeten: Ytterligare behörighet</u> vad gäller finansiella beslut, oavsett om kommissionen eller rådet är ansvarig förvaltningsmyndighet, genom hänvisning i artikel 28.4 i Fördraget om Europeiska unionen till finansiella bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, inbegripet därmed sammanhängande behörighet, särskilt vad gäller talan som grundar sig på artiklarna 230 och 232 (f.d. artiklarna 173 och 175) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.</p> <p><u>För utgifter som undantagsvis belastar medlemsstaterna: Ej fastställt.</u></p>	
--	--	--	--