

28 januari 1999

A4-0047/99

# **BETÄNKANDE**

med Europaparlamentets förslag till rekommendation till rådet  
om inrättandet av en europeisk civil fredskår

Utskottet för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor

Föredragande: Per Gahrton

DOC\_SV\RR\371\371338\ina

PE 228.774/slutlig

## INNEHÅLL

	<b><u>Sida</u></b>
Protokollsida .....	3
A. FÖRSLAG TILL REKOMMENDATION .....	4
B. MOTIVERING .....	6
<u>Bilaga:</u> Förslag till rekommendation B4-0791/98 .....	10

## PROTOKOLLSIDA

Vid plenarsammanträdet den 17 juli 1998 meddelade parlamentets ordförande att han hade hänvisat förslaget till rekommendation till rådet från Spencer och 38 andra ledamöter om inrättandet av en europeisk civil fredskår (B4-0791/98) till utskottet för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor.

Vid utskottssammanträdet den 24 september 1998 behandlade utskottet förslaget till rekommendation och beslutade att utarbeta ett förslag till betänkande.

Vid utskottssammanträdet den 24 september 1998 utsåg utskottet Gahrton till föredragande.

Vid sammanträdena den 1 december 1998, den 7 januari och den 22 januari 1999 behandlade utskottet förslaget till rekommendation, som hade utarbetats av utskottets ordförande, och godkände detta enhälligt.

Följande deltog i omröstningen: Cushnahan (tredje vice ordförande och ordförande för sammanträdet), Gahrton (föredragande), Aelvoet, Bernard-Reymond, Burenstam Linder, Caligaris (suppleant för Bertens), Cars, Frischenschlager (suppleant för La Malfa), Galeote Quecedo, Goerens (suppleant för André-Léonard), Gomolka, Habsburg-Lothringen, Hoff, Kristoffersen, Lambrias, Oostlander, Pack (suppleant för Piha), Salafranca Sánchez-Neyra, Schwaiger (suppleant för Rinsche), Schroedter (suppleant för Cohn-Bendit), Terrón i Cusí (suppleant för Wiersma), Theorin och Titley.

Förslaget till rekommendation ingavs den 28 januari 1999.

Fristen för ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken det skall behandlas.

**A.**  
**FÖRSLAG TILL REKOMMENDATION**

**Europaparlamentets rekommendation om inrättandet av en europeisk civil fredskår**

Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation

- med beaktande av förslaget till rekommendation till rådet från Spencer och 38 andra ledamöter om inrättandet av en europeisk civil fredskår (B4-0791/98),
- med beaktande av artikel J 7 i EU-fördraget,
- med beaktande av artikel 46.3 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor (A4-0047/99), och av följande skäl:
  - A. Det kalla kriget är slut, men har ersatts av allt fler konflikthärddar inom och mellan stater, såväl i som utanför Europa, med växande internationella, politiska, ekonomiska, miljömässiga och militära konsekvenser.
  - B. Dessa konflikter är så mångfasetterade att de ofta är svåra att förstå och hantera på grund av bristande begrepp, strukturer, metoder och instrument.
  - C. Militära insatser i internationella konflikter måste ofta kombineras med politiska insatser för att nå fram till verklig försoning mellan de stridande, få slut på våldskonflikterna och återupprätta ett ömsesidigt förtroende.
  - D. Man bör genomföra ytterligare undersökningar om vilken roll civilpersoner skulle kunna spela i konfliktsituationer.
  - E. Europaparlamentet har antagit flera resolutioner om inrättande av en europeisk civil fredskår.
  - F. Ett sådant initiativ bör betraktas som ytterligare en möjlighet för EU att förstärka sin externa verksamhet på området för konfliktförebyggande och fredlig konfliktlösning.
  - G. En europeisk civil fredskår bör absolut inte uppfattas som ett alternativ till vanliga fredsbevarande uppdrag eller överlappa arbetet inom organisationer som redan är verksamma på detta område, t.ex. OSSE och UNHCR, utan snarare som ett komplement, vid behov, till konfliktförebyggande militära insatser i samarbete med OSSE och FN.
  - H. Utsikterna till en framtida utvidgning av unionen gör det ännu mer nödvändigt och brådskande att reformera och stärka den befintliga gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

- I. EU har redan inrättat en observatörskår (European Community Monitoring Mission, ECMM) för kriget i före detta Jugoslavien, och denna skulle kunna användas som utgångspunkt för att inrätta en europeisk civil fredskår.
  - J. Erfarenheterna från ECMM och uppdraget i Kosovo visar emellertid att en europeisk civil fredskår har begränsade möjligheter.
  - K. En olämplig utstationering av obeväpnade observatörer, som lätt kan tas som gisslan, kan även ge politiskt oönskade effekter.
  - L. Många specialiserade frivilligorganisationer, flera med ingående och omfattande praktisk erfarenhet, skulle kunna ge värdefulla bidrag till ett sådant projekt.
  - M. Alla civila personer som deltar i en fredskår måste ges riktig utbildning.
  - N. Man måste undvika att den europeiska civila fredskåren blir en stor och rigid organisatorisk struktur som ger upphov till omfattande och fruktlösa utgifter och förhindrar en flexibel användning av medel från olika källor, både icke-statliga och statliga.
1. Parlamentet rekommenderar rådet att utföra en genomförbarhetsstudie om möjligheten att inrätta en europeisk civil fredskår inom ramen för en starkare och mer effektiv gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
  2. rekommenderar rådet att därvid granska möjligheten för konkreta fredsskapande åtgärder såsom medling och förtroendeskapande bland de stridande parterna, humanitärt bistånd, återintegrering (bland annat genom att avväpna och avmobilisera tidigare stridande), rehabilitering och återuppbyggnad samt övervakning och förbättring av situationen för de mänskliga rättigheterna,
  3. rekommenderar rådet att införa en flexibel minimistruktur vars enda syfte skall vara att registrera och mobilisera de resurser som de icke-statliga organisationerna och staterna ställer till förfogande, och eventuellt bidra till att samordna dessa resurser,
  4. rekommenderar rådet att ge enheten för tidig förvarning i uppdrag att utreda och identifiera situationer där en europeisk civil fredskår skulle kunna sättas in,
  5. rekommenderar rådet att rapportera till Europaparlamentet om ECMM och göra en fullständig utvärdering av detta organs roll och framtida möjligheter och begränsningar,
  6. rekommenderar rådet och kommissionen att i samband med denna genomförbarhetsstudie hålla en utfrågning för att göra en djupgående bedömning av vilken roll frivilligorganisationerna har spelat för fredlig konfliktlösning och förebyggande av våld i före detta Jugoslavien och Kaukasien,
  7. uppdrar åt sin ordförande att vidarebefordra denna rekommendation till rådet och, för kännedom, till kommissionen.

## B. MOTIVERING

### EN EUROPEISK CIVIL FREDSKÅR (ECPC)

#### **Inledning**

Den konfliktsituation som vi nu ställts inför vid slutet av "det kalla kriget" har kännetecknats av ett ökande antal inomstatliga konflikter med växande internationella, politiska, ekonomiska, ekologiska och militära återverkningar. Utvecklingen har lett till ett ökat behov av och en större legitimitet för interventioner utifrån, vilket i sin tur innebär en större utmaning för internationella organisationer som Europeiska unionen att engagera sig. Dessa organisationer ställs dock inför de problem som skapas på grund av konflikternas mångfasetterade karaktär, vilket gör dem svåra att förstå och hantera. Det saknas lämpliga begrepp, strukturer, metoder och instrument (bland annat basmaterial och utbildad personal) och det har blivit allt tydligare att det inte räcker att förlita sig på de traditionella resurser som förknippas med diplomatiska eller militära strategier. Man måste därför anta ett fredsskapande helhetssynsätt, vari ingår humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och konfliktlösning. Interventioner måste samordnas på internationell nivå, vara anpassade till behovet hos befolkningen i konfliktområdet, vara förenliga med det civila samhället och andra aktörer på fältet, bygga på icke-våld och vara skilda från militära aktioner, vara flexibla och praktiska och kunna motverka eskalerande våld i ett tidigt skede.

Bourlanges/Martin-betänkandet, som antogs av Europaparlamentet den 17 maj 1995 vid plenarsammanträdet i Strasbourg, erkände för första gången behovet av att "ett första steg mot att bidra till förebyggande av konflikter skulle kunna vara att inrätta en europeisk civil fredskår (bl.a. bestående av vapenvägrare) tillsammans med utbildning av observatörer, medlare och specialister på konfliktlösning". Flera gånger sedan dess har Europaparlamentet bekräftat detta uttalande, senast i ett betänkande om genomförandet av GUSP. Sedan dess har följande bild av en europeisk civil fredskår vuxit fram.

#### **Mål**

ECPC:s främsta prioritet kommer att vara omvandling av konflikter som skapats av människor, t.ex. genom att förhindra att våldskonflikter eskalerar och bidra till avspänning av konflikter. ECPC:s uppdrag skall i alla lägen vara uteslutande **civila** till karaktären. Särskild tyngd kommer att läggas på förebyggande av konflikter, eftersom det är mer humant och mindre kostsamt jämfört med återuppbyggnad efter en konflikt. ECPC skall dock också kunna gripa in efter naturkatastrofer och dess ingripanden skall inte vara begränsade till ett visst område (till exempel Europa).

ECPC skall bygga på en helhetssyn, som *bland annat* inbegriper politiska och ekonomiska insatser, samt ett förbättrat politiskt deltagande och uppdragets ekonomiska sammanhang. Eftersom man vid konfliktomvandling måste åtgärda alla nivåer i utdragna konflikter, kommer ECPC:s uppdrag att vara multifunktionellt. Konkreta exempel på ECPC:s fredsskapande åtgärder är medling och förtroendeskapande bland de stridande parterna, humanitärt bistånd (bl.a. livsmedel, vatten, sanitet och hälsovård), återintegrering (bl.a. att avväpna och avmobilisera tidigare stridande samt ge stöd till fördrivna, flyktingar och andra sårbara grupper), rehabilitering och återuppbyggnad, stabilisering av ekonomiska strukturer (bl.a. att skapa ekonomiska kopplingar), övervakning och förbättring av situationen för mänskliga rättigheter och möjliggörande av politiskt deltagande (t.ex. övervakning

av och stöd vid val), tillfälligt myndighetsutövande för att underlätta stabiliteten på kort sikt, information och skapande av utbildningsstrukturer och -program avsedda att undanröja orättvisor och fiendebilder samt informationskampanjer och utbildning av människor i och kring de aktuella fredsskapande åtgärderna. Ingenting av detta kan direkt påtvingas parterna, men genom politiskt stöd utifrån kan deras samarbete underlättas.

Framgången i utförandet av dessa uppgifter kommer att bero på i vilken omfattning som ECPC kommer att kunna förbättra förhållandet mellan humanitärt bistånd, förtroendeskapande och ekonomiskt samarbete. Inget av dessa områden kan stödjas med framgång utan att de kopplas till varandra. Framgångsrikt humanitärt bistånd och återuppbyggnad efter ett krig, till exempel, beror ju på hur man lyckas med att skapa förtroende mellan parterna i konflikten. Den materiella återuppbyggnaden har därför till uppgift att involvera parterna i konflikten i gemensamma projekt.

ECPC bör vara ett officiellt organ, skapat av EU och verksamt under EU:s överinseende. I förhållande till EU-organ och EU:s medlemsstater skulle ECPC se till att

- EU-medel läggs på projekt som överensstämmer med EU:s intressen,
- EU-stöd synliggörs,
- EU:s medlemsstater ges stöd i förberedelse och rekrytering av den personal som skickas ut,
- samordningen underlättas mellan EU:s medlemsstater och andra aktörer som erhåller EU-medel för fredsskapande åtgärder och att överlappningar undviks,
- EU-medel används på ett effektivt sätt.

ECPC skall bara arbeta under mandat som stöds av FN eller dess regionala organisationer: OSSE, OAU eller OAS. Kåren skall bidra till att skapa de nödvändiga kopplingarna mellan å ena sidan de diplomatiska ansträngningarna och å andra sidan det civila samhället. Som ett fredsskapande organ kommer ECPC:s arbete att vara skilt från de fredsskapande åtgärderna på det diplomatiska området. Frånvaron av militära våldsåtgärder, någon form av eldupphör-avtal och samtycke från de viktigaste parterna i konflikten kommer att vara förutsättningar för ECPC:s uppdrag. Som officiellt organ skiljer sig ECPC från icke-statliga organisationer. ECPC:s arbete kommer dock att bygga på ett framgångsrikt samarbete med de icke-statliga organisationerna och kommer att förstärka och legitimera deras arbete. ECPC skall byggas upp och organiseras oberoende av militära organ, men kommer att förlita sig på samarbete med militären när ECPC:s uppdrag sammanfaller med fredsbevarande insatser.

## **Personal och struktur**

ECPC skall bestå av två delar:

1. En kärna av heltidsanställda yrkesmän och -kvinnor som skall utföra ledningsuppgifter och tillse att det finns en kontinuitet (dvs. ett sekretariat för förvaltning och ledning, rekrytering, förberedelser, utsändande, avrapportering och samband), samt
2. en pool av uppdragsspecifika yrkesmän och -kvinnor (bl.a. specialister, med eller utan tidigare erfarenhet, men alla väl utbildade) som kan kallas in för särskilda uppdrag, antingen som deltidsanställda eller som fältarbetare på kort sikt (inbegripet frivilliga vapenvägrare och obetalda volontärer). Rekryteringen skall bygga på en proportionell representation bland EU:s medlemsstater.

## **Förberedelser**

### Allmänna förberedelser

All personal skall förberedas för uppdragets allmänna förutsättningar (t.ex. brist på tillräcklig materiellinfrastruktur, starka fördomar och fiendebilder, våldsbenägenhet, otillräckliga sjukvårds- och underhållssystem, vilket utgör en utmaning för personalen, både personligt och för deras sociala förmåga att samarbeta i en multikulturell miljö långt borta från sina normala liv). I de allmänna förberedelserna skall även ingå att utveckla hållbara färdigheter som är användbara under extrema förhållanden och som kan tillämpas på ett brett spektrum av konfliktsituationer. Förberedelserna skall syfta till att skapa en allmän förståelse som skall omfatta inlärande av ett gemensamt kommunikationssätt och utgöra begreppsbas att luta sig mot för EU-personal med olika yrkesbakgrund och kulturell bakgrund, så att de kan arbeta i länder med människor från olika kulturer. De allmänna förberedelserna bör även ge de rekryterade grundläggande kunskap om fredsskapande arbete och de berörda organisationerna (dvs. FN, OSSE, icke-statliga organisationer).

### Funktionsspecifika förberedelser

Eftersom konflikter har så många olika dimensioner är det mycket svårt att förstå och hantera dem, och professionell erfarenhet måste vägas samman med strategin för konfliktomvandling och de särskilda målen som det handlar om. Oavsett vilket uppdrag som personalen får, bör alla genomgå funktionsspecifika förberedelser, som informerar dem om åtminstone en av de viktigaste uppdragsfunktionerna.

### Uppdragsspecifika förberedelser

Den personal som skickas ut måste också vara bekant med de särskilda förhållanden som den kommer att stöta på under specifika uppdrag och de roller som den kommer att spela. Därför krävs uppdragsspecifika förberedelser både före utsändandet och på fältet.

### Avrapportering efter avslutat uppdrag

Slutligen är avrapportering efter avslutat uppdrag viktigt för personal och ECPC för att utvärdera och utnyttja erfarenheterna och förbättra förberedelserna och resultatet på fältet.

## **Rekrytering**

För att se till att endast kvalificerad personal rekryteras måste ECPC bygga upp

- a) en omfattande databas med tillgänglig personal inklusive register som finns tillgängliga för alla EU-stater och utbildningsinstitutioner,
- b) heltäckande rekryteringsförfaranden, där information om kvalificerad personal regelbundet kan utbytas mellan berörda institutioner samt
- c) en grund för rekrytering i medlemsstaterna genom att lägga fram fördelarna med att ECPC deltar i fredsskapande arbete och vidtar juridiska och ekonomiska åtgärder för jobsäkerhet och medicinska förberedelser inför uppdragen.



## **Utplacering**

En utplacering måste organiseras utifrån det mandat som man har för uppdraget. Mandatet måste vara otvetydigt och genomförbart med tillgängliga resurser. Man måste se till att nödvändig utrustning införskaffats samt att försäkring och personalens resedetaljer lösts före avresan.

## **Finansiering**

Finansiering skall ske via EU och dess medlemsstater. För att underlätta upprättandet av ECPC enligt å ena sidan de tillgängliga resurserna och, å andra sidan, det allmänna behovet, bör en stadig tillväxt av ECPC planeras, inledas med ett pilotprojekt och följas av kontinuerlig övervakning och "fininställning".

## **Institutionsfrågor**

ECPC bör inrättas som en särskild tjänst under kommissionens generaldirektorat I, med en generaldirektör som ansvarig och som rapporterar till kommissionsledamoten för utrikesfrågor samt till EU:s "utrikesminister" som snart skall utses. För att garantera nödvändig driftsflexibilitet skulle kåren kunna byggas upp efter samma modell som ECHO.

## **Slutsatser**

Den potentiella roll som civila kan spela för förebyggande och fredlig lösning av konflikter måste utvärderas ytterligare. Det händer rätt ofta att konflikter blossar upp igen efter ett militärt fredsbevarande uppdrag eftersom de inre orsakerna till våldet inte har lösts. Det militära svaret är visserligen nödvändigt för att stoppa våldet, men det räcker inte för att få parterna till en verklig försoning. I det avseendet bör EU ta tillvara idén bakom ECPC som ett sätt att förbättra och effektivisera sina åtgärder utomlands. Underlättande av en dialog och återskapande av ömsesidigt förtroende är uppgifter som borde ingå i varje fredsuppdrag, men som alltför ofta glöms bort. En stabil fred kan först uppnås utifrån en verklig försoningsprocess. Civil diplomati är mjukare och mer flexibel och bör användas som komplement till eller fortsättning eller avslutning på militära fredsbevarande insatser. EU har en fantastisk möjlighet att stärka sin gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik genom att skapa det här nya, praktiska instrumentet, som skulle kunna göras tillgängligt för stridande parter för att förhindra att våldet eskalerar och i stället bidra till en fredlig lösning av konflikter.

**B4-0791/98**

**Förslag till rekommendation om den europeiska civila fredskåren**

Europaparlamentet utfärdar denna rekommendation

- med beaktande av artikel J 7 i EU-fördraget,
- med beaktande av artikel 46.1 i arbetsordningen, och av följande skäl:
  - A. Europaparlamentet har antagit flera resolutioner om ett eventuellt inrättande av en europeisk civil fredskår.
  - B. En dylik fredskår skulle med all säkerhet kunna ge ett positivt bidrag till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och i synnerhet stärka unionens förmåga när det gäller att förhindra att konflikter i och mellan tredje länder trappas upp till våldshandlingar.
    - 1. Parlamentet rekommenderar att rådet
      - a) agerar utifrån parlamentets uttryckliga önskemål om att rådet utan dröjsmål skall anmoda kommissionen att utföra en genomförbarhetsstudie beträffande inrättande av en europeisk civil fredskår, som bör vara avslutad senast i slutet av 1999,
      - b) i det fall att studien utfaller positivt inleder ett pilotprojekt som ett första steg inför inrättandet av en europeisk civil fredskår.
    - 2. uppdrar åt sin ordförande att vidarebefordra denna rekommendation till rådet och, för kännedom, till kommissionen.