

EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A5-0128/2002

22 april 2002

BETÄNKANDE

om kommissionens meddelande om uppbyggnad av ett effektivt partnerskap med Förenta nationerna när det gäller utveckling och humanitära frågor ((KOM(2001) 231 – C5-0396/2001 – 2001/2154(COS))

Utskottet för utveckling och samarbete

Föredragande: Joaquim Miranda

INNEHÅLL

	Sida
PROTOKOLLSIDA	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION.....	5
MOTIVERING	10
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTRIKESFRÅGOR, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, GEMENSAM SÄKERHET OCH FÖRSVARSPOLITIK.....	14

PROTOKOLLSIDA

Med en skrivelse av den 4 maj 2001 förelade kommissionen parlamentet sitt meddelande om uppbyggnad av ett effektivt partnerskap med Förenta nationerna när det gäller utveckling och humanitära frågor ((KOM(2001) 231 – 2001/2154(COS))).

Vid plenarsammanträdet den 3 september 2001 tillkännagav talmannen att detta meddelande hänvisats till utskottet för utveckling och samarbete, som utsetts till ansvarigt utskott, och till utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, som utsetts till rådgivande utskott (C5-0396/2001).

Vid utskottssammanträdet den 25 juni 2001 utsåg utskottet för utveckling och samarbete Joaquim Miranda till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 11 juli 2001, 21 februari och 18 april 2002 behandlade utskottet kommissionens meddelande och förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt förslaget till resolution.

Följande var närvarande vid omröstningen: Joaquim Miranda (ordförande och föredragande), Anders Wijkman (vice ordförande), Richard A. Balfe, Maria Carrilho, John Alexander Corrie, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Concepción Ferrer (suppleant för Vitaliano Gemelli), Michael Gahler (suppleant för Tokia Saïfi), Richard Howitt, Bashir Khanbhai (suppleant för Luigi Cesaro), Glenys Kinnock, Karsten Knolle, Paul A.A.J.G. Lannoye, Nelly Maes (suppleant för Didier Rod), Miguel Angel Martínez Martínez, Hans Modrow, Ulla Margrethe Sandbæk, Francisca Sauquillo Pérez del Arco och Jürgen Zimmerling.

Yttrandet från utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik återges i detta betänkande.

Betänkandet ingavs den 22 april 2002.

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

FÖRSLAG TILL RESOLUTION

Europaparlamentets resolution om kommissionens meddelande om uppbyggnad av ett effektivt partnerskap med Förenta nationerna när det gäller utveckling och humanitära frågor ((KOM(2001) 231 – C5-0396/2001 – 2001/2154(COS))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens meddelande ((KOM(2001) 231 – C5-0396/2001¹),
 - med beaktande av rådets slutsatser i denna fråga den 31 maj 2001,
 - med beaktande av artikel 47.1 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för utveckling och samarbete och yttrandet från utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik (A5-0128/2002), och av följande skäl:
- A. EU:s medlemsstater spelar en viktig roll i Förenta nationerna (FN), liksom medlemsstaternas bidrag inom FN:s olika ansvarsområden, särskilt de som gäller utveckling och humanitärt bistånd, fredlig konfliktlösning, främjande och försvar av mänskliga rättigheter och miljöpolitik och den ekonomiska och sociala politiken.
- B. EU och dess medlemsstater utgör de främsta givarna av officiellt utvecklingsbistånd och EU är den största givaren av humanitärt bistånd, samtidigt som medlemsstaternas andel av FN:s budget uppgår till 37 procent av densamma och de bidrar med 40 procent till fredsbevarande styrkor och tillsammans med EU med mer än 50 procent till FN:s olika fonder och program.
- C. EU har däremot en blygsam ställning och dåligt politiskt inflytande, till och med i FN:s specialorgan. Man måste öka medlen och stärka ställningen för kommissionens delegationer, och även stärka samordningsmekanismerna mellan delegationerna och unionens medlemsstater, för att garantera ökad effektivitet, synlighet och effekt hos unionens åtgärder inom FN.
- D. Det är nödvändigt att EU och FN gemensamt och i samverkan tar hand om utvecklingsproblemet (särskilt då principen om en hållbar ekonomisk och social utveckling tillämpas) och det humanitära biståndet (för att gynna de fattigaste och mest utsatta befolkningsgrupperna).
- E. FN och EU är naturliga allierade tack vare att det finns många beröringspunkter mellan de båda organisationernas insatser när det gäller konflikthantering, fredsbevarande och fattigdomsbekämpning.
- F. Parlamentet påminner om de utvecklingspolitiska principer och mål som är gemensamma för Europeiska gemenskapen och den millennieförklaring som FN:s 189 stater antog den

¹ Ännu ej offentliggjort i EGT C.

8 september 2000.

- G. Ett välfungerande FN är viktigt för att möjliggöra skapandet av en ny internationell multilateral rättsordning och kontroll av världsekonomin på demokratisk väg så att den ekonomiska utvecklingens och välfärdens uppnådda resultat fördelas mer jämlikt.
- H. Den moderna världen måste ta itu med flera stora problem för att kunna trygga freden, säkerheten och välbefinnandet för världens befolkning.
- I. FN:s olika organ kan och bör, tack vare sin erfarenhet och verksamhet på området, spela en viktig roll för att optimera EU:s bistånd till tredje land och för att förbättra effektiviteten.
- J. Med hänsyn till att världssamfundet anförtrodde FN uppgiften att samordna de internationella lösningarna på humanitära kriser, både med strategisk planering och operationell samordning, där det gemensamma förfarandet för vädjan mellan olika organ är ett referensinstrument för denna fråga, är det viktigt att EU kommer med bidrag under innevarande budgetår.
- K. Parlamentet påminner om att det också skulle vara lämpligt att knyta andra internationella och regionala organisationer, givarländer och mottagarländer, icke-statliga organisationer, fackförbund och den privata sektorn och andra aktörer i det civila samhället till detta partnerskap mellan EU och FN för att den humanitära bistånds- och utvecklingspolitiken skall bli framgångsrik.
 - 1. Parlamentet menar att kommissionens meddelande är ett underlag för en grundlig diskussion om problemen med kontakten mellan EU och FN och beklagar att det framlagda dokumentet begränsar sig till utveckling och humanitärt bistånd, samtidigt som avgörande frågor som är intimt förknippade med dessa utelämnats, t.ex. förebyggande av konflikter, upprätthållande av säkerhet och fred och krishantering,
 - 2. uppmanar kommissionen att utarbeta en noggrann analys av de resultat som hittills uppnåtts i partnerskapet med Förenta nationerna; hoppas att gemenskapen i sitt samarbete med FN när det gäller utvecklingsstöd kan få en starkare profil och ett större politiskt ansvar, inte bara ekonomiskt sett, utan även genom att spela en roll i beslutsfattandet och förvaltningen,
 - 3. anser att EU borde konfrontera FN med en referensram och grundpelare för fullföljande av unionens mål och utvecklingspolitik, och dess utrikespolitik i allmänhet,
 - 4. anser att Europeiska unionen bör göra ett kraftfullt åtagande att finna en lösning på konflikterna, grundat på EU:s politik och instrument och under respekt av FN-stadgan,
 - 5. anser att både medlemsstaterna och EU borde engagera sig med bestämdhet på det sätt som FN förespråkar för att framgångsrikt kunna bemöta världskonjunktorens svängningar på ett ökande antal områden, i synnerhet för de minst utvecklade länderna; understryker i det avseendet att FN bör vara centralt när det gäller att fastslå och införa en världsomspännande reglering av ekonomin, sociala frågor och miljöfrågor och de mänskliga rättigheterna,

6. menar att EU tillsammans med medlemsstaterna borde vara mer engagerat i FN:s program (genom att redan från början delta vid behovsbedömningen, vid utformandet av adekvata lösningar, samt i slutfasen då beslutet skall verkställas) och att EU bör utnyttja den regeringskonferens som planerats till 2004 för att klargöra frågorna avseende den rättsliga grunden för unionens externa verksamhet avseende folkrättsliga frågor, framför allt genom att klart fastställa och förstärka kommissionens rättsliga ställning inom de internationella institutionerna, och att kommissionen borde få status som fullvärdig medlem i FN:s specialorgan på samma sätt som den är medlem av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation; begär även att karaktären hos kommissionens FN-delegationer och de medel som dessa förfogar över skall anpassas till den allt större roll som de spelar i genomförandet av unionens externa åtgärder i allmänhet, och på området för utveckling och humanitärt bistånd i synnerhet, samt i samordningen mellan kommissionen och de femton medlemsstaterna, för att garantera att EU:s åtgärder på ett övergripande sätt är samstämmiga och relevanta på detta område,
7. uppmanar medlemsstaterna att kraftigt stärka sitt samarbete inom Förenta nationerna, och ställer sig positivt till de insatser som hittills gjorts i detta syfte; uppmanar kommissionen att utnyttja alla de instrument som står till dess externa tjänsters förfogande, framför allt delegationerna i New York och Genève, för att utöka detta samarbete när det gäller att fastställa utvecklingsstrategier och planera och genomföra åtgärder på området för utveckling och humanitära frågor, för att garantera största möjliga överensstämmelse med gemenskapspolitikens målsättningar, vilket gör det möjligt att optimera FN-insatsernas genomslagskraft och effektivitet och samtidigt ge medlemsstaterna och unionen en starkare profil när det gäller utvecklingsstödet, ett område där de är de största bidragsgivarna,
8. upprepar behovet av att EU:s medlemsstater stärker sin förmåga att lägga fram gemensamma ståndpunkter på FN-kontoren för att på detta sätt förverkliga möjligheterna till ökat europeiskt inflytande,
9. anser att EU, som är världens största handelsmakt, bör ta på sig rollen som motor i den världsekonomiska utvecklingen genom att tillsammans med FN:s specialiserade kontor främja en hållbar utveckling i tredje land och genom att intimt samarbeta med de marknadsaktörer som finns i utvecklingsländerna, för att i de berörda ländernas intresse garantera största möjliga samstämmighet och effektivitet i insatserna,
10. understryker att ett effektivt partnerskap mellan FN och EU, samt anpassningen av de administrativa strukturerna och förfarandena för bägge institutionerna, i huvudsak bör genomföras på följande tre nivåer:
 - Förstärkning av den strategisk-politiska dialogen för att definiera politiska riktlinjer och program, självfallet på områdena livsmedelshjälp och utvecklingsbistånd.
 - Förstärkning av samarbetet på plats i utvecklingsländerna, för att se till att den operationella verksamheten blir kompletterande och sammanhängande.
 - Skapande av en stabil finansiell ram, med sammanhängande principer och regler när det gäller det finansiella förhållandet mellan de två institutionerna, samt ett nytt ramavtal.
11. instämmer i kommissionens uppfattning att det första steget mot ett effektivt samarbete

borde vara att kommissionen väljer ut de lämpligaste samarbetspartner som ingår i FN, på grundval av komparativa fördelar och tydliga kriterier (operationell kapacitet, förvaltningsresultat, effektivitet och ansvarstagande) för sådana samarbetspartner,

12. anser att lämpliga åtgärder bör vidtas för att lösa problemet med bristande FN-expertis bland kommissionens personal,
13. uppmanar med kraft kommissionen att se till att man till fullo utnyttjar och drar maximala fördelar av det befintliga omfattande nätet av lokala FN-kontor, i synnerhet genom att bevilja ekonomiskt stöd till FN-insatser av hög kvalitet i områden som är betydelsefulla för EU:s utvecklingssamarbete,
14. poängterar att ett förhandsvillkor för ökat samarbete mellan EU och FN ute på fältet är att man snabbt avslutar processen med att decentralisera förvaltningen och beslutsfattandet till EG:s externa delegationer; anser att den hierarkiska strukturen på beslutsfattandet inom EU tidigare har utgjort ett hinder för ett effektivt samarbete ute på fältet, samtidigt som de flesta FN-kontor och FN-program i flera års tid tillåtit en omfattande decentralisering av beslutsfattandet till landsnivå,
15. understryker att strategidokumentet för enskilda länder bör sammanställas med FN:s utvärdering av länderna ifråga för att garantera en bestående strategi och ett bestående verkställande av utvecklingsbiståndet; understryker också vikten att ett gemensamt system och gemensamma metoder som möjliggör en kontroll av de uppnådda resultatens effekt och kvalitet, bland annat med hjälp av enhetliga, eller åtminstone likartade och kompatibla, resultatindikatorer; anser att man i dessa utvärderingsmetoder på ett prioriterat sätt bör inbegripa biståndets kvalitativa aspekt liksom dess bidrag till konfliktförebyggande,
16. uppmanar med kraft kommissionen och dess delegationer att undvika olika tolkningar av ramavtalet mellan EG och FN från 1999,
17. erkänner de befintliga hindren i de nuvarande finansieringsreglerna för EU:s samfinansiering av FN:s program och organ och hoppas att den nuvarande översynen av respektive regler gör finansiering av de program som förvaltas av FN mer förutsägbara och varaktiga, utan åsidosättande av kraven på tydlighet, öppenhet och kontroll när unionens medel tas i anspråk; understryker även hur viktigt det är att det råder förenlighet mellan EU:s och FN:s system när det gäller de operativa bestämmelserna och riktlinjerna så att man på detta sätt möjliggör ett förutsägbart och stabilt partnerskap mellan de två enheterna, inbegripet en följdriktig ram för ekonomiskt stöd,
18. anser att en av de mest avgörande faktorerna för detta samarbete är det faktum att akuta situationer och kriser tenderar att dra ut på tiden då den akuta hjälpen måste kombineras med återuppbyggnad och utveckling, samtidigt som det sociala och ekonomiska sammanhanget är ytterst känsligt och behovet av att fastställa samverkan mellan två slag av hjälp ger ett ökat behov av samarbete och samordning för en smidig övergång mellan två slag av stöd och effektiva åtgärder under hela krisens förlopp,
19. uttalar sin oro över att det internationella samfundets insatser vid större katastrofer i olika delar av världen i allmänhet har varit svaga, och uppmanar EU och FN att, inom ramen för

det partnerskap som håller på att byggas upp, verka för att i hög grad förbättra beredskapen inför större katastrofer, t.ex. genom att fastställa gemensamma snabbinsatsenheter i olika områden av världen,

20. anser också att problemet med bistånd till internflyktingar m.fl. är ett relevant område för ett stärkt samarbete mellan EU och FN eftersom det kan finnas ett gemensamt sätt att ta hand om dessa befolkningsgrupper, vilket möjliggör införandet av gemensamma hjälpprogram och gemensam finansiering för sådana befolkningsgrupper,
21. tackar kommissionen för dess deltagande under 2002 i det gemensamma förfarandet för vädjan mellan olika organ om hjälp till de mest utsatta och hoppas att kommissionens framtida bidrag via detta planeringsinstrument för humanitärt bistånd skall lyckas göra biståndet mer strategiskt, samt att kommissionen föreslår lösningar på de befintliga problemen och ser till att alla som är engagerade i humanitärt bistånd får någon genomslagskraft,
22. uppmanar kommissionen att aktivt och på ett demokratiskt sätt inbegripa sociala rörelser och representanter för det civila samhället i arbetet till förmån för de effektivaste utvecklingsinsatserna och en omfattande bekämpning av fattigdom,
23. ber kommissionen att lägga fram ett dokument i frågan före FN:s konferens eller tematiska sessionser så att parlamentet och rådet kan dra sina politiska slutsatser och låta EU:s ställningstagande följa medlemsstaternas så att det också kan bidra till att ambitiösa och genomförbara åtgärdsprogram antas,
24. ber kommissionen att i sin årsrapport om biståndspolitikerna ta med specifika uppgifter om uppnått resultat i samband med samarbetet med FN,
25. uttrycker sin oro till följd av den rapport från FN:s humanitära nyhetsbyrå som offentliggjordes den 12 april 2001 om de ekonomiska aktörernas roll i utvecklingsländer i konfliktområden, i vilken det påvisas att det finns en koppling mellan ekonomiska intressen grundade framför allt på ett olagligt utnyttjandet av naturresurserna i ett område och utvecklingen av väpnade konflikter i dessa områden; anser att en kompletterande undersökning bör göras av bland annat de europeiska bolagens verksamhet i dessa områden, och kräver att resultaten offentliggörs,
26. uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen och Förenta nationernas kansli, Förenta nationernas barnfond (UNICEF), Förenta nationernas utvecklingsprogram (UNDP), Världslivsmedelsprogrammet (WFP), Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) och Förenta nationernas samordningskontor för humanitära frågor (UNOCHA).

MOTIVERING

1. INLEDNING

Kommissionens dokument är från början av maj 2001 och har redan legat till grund för slutsatser vid rådsmötet för utvecklingsfrågor den 31 maj 2001.

Det rör sig om ett begränsat meddelande om utvecklings- och biståndspolitik, varför frågorna om säkerhet, fredsbevarande arbete, förebyggande av konflikter och krishantering hamnar utanför och enligt kommissionen kommer att behandlas i ett senare meddelande. Eftersom dessa frågor är mycket viktiga för utvecklingspolitiken är det beklagligt att kommissionen ännu inte har behandlat samarbetet EU/FN på ett mer fullständigt och integrerat sätt, i synnerhet som många av de slutsatser som föreslagits på olika områden förmodligen kan vara gemensamma. Härtill kommer det mer allmänt kända faktum att FN:s främsta skyldighet är att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Enligt kommissionens meddelande sker EU:s samarbete med FN på utvecklingsområdet och i humanitära frågor framför allt på följande två nivåer:

- a) den politiska nivån/politiskt beslutsfattande,
- b) den operationella nivån/deltagande i konkreta projekt och aktiviteter i FN:s regi.

Det framgår också att EU:s årliga bidrag till FN-ledda projekt på det utvecklings- och biståndspolitiska området under senare år har uppgått till mer än 350 miljoner euro. Ändå sker finansieringen i form av tillfälligt samarbete från fall till fall, och utan någon strategi som möjliggör ett bestående partnerskap.

Dokumentet lyfter fram följande principer för ett förstärkt samarbete mellan EU och FN:

- i) Selektivitet – i den meningen att samarbetet bör ske på områden där mervärde kan uppnås.
- ii) Förutsebarhet – så att de områden där samarbete prioriteras kan fastställas för en längre tid, vilket också skulle göra flödet av finansiellt stöd från EU mer förutsebart och ge mer varaktiga program.
- iii) Aktiv närvaro – en förstärkning av EU:s deltagande i planeringen och i FN:s i förväg utsedda organ och kontor.

Meddelandet framhåller också att för att de mål som tidigare beskrivits skall kunna uppnås krävs en administrativ ram som förutsätter följande:

- En positiv avslutning på de pågående förhandlingarna om en ”kontrollklausul” som ger EG:s kontrollanter tillfredsställande tillgång till information om hur unionens medel har använts.
- En omförhandling av ramavtalet EG/FN från 1999, för att koncentrera

medfinansieringens operationer, det resultatnriktade budgetarbetet och finansieringen av programmens kostnad.

2. FÖRENTA NATIONERNAS OCH DESS ORGANS BETYDELSE

Den internationella ekonomins och den nya teknikens utveckling har under senare tid gjort vår värld mer global.

Vi skall inte analysera den aktuella globaliseringstendensen här, varken ur ekonomisk synvinkel eller i fråga om det underliggande täta nätverk som tenderar att ignorera eller förbise politiska perspektiv eller traditionell geostrategi och de konventionella formerna för samhällsreglering.

Ändå är det just dessa nya världspolitiska frågor som understryker det ökade behovet av att institutionerna och den internationella rätten ges en större roll som gör det möjligt för dem att förhindra att enskilda intressen (vanligtvis knutna till de mäktigaste länderna) tar kontroll över världspolitiken och att globaliseringen på ett bestående sätt konsolideras som ideologi och instrument för enskilda grupper och intressen.

Samtidigt är det också viktigt att sådana institutioner styrs av principer om legitimitet, representativitet och öppenhet.

Endast på så sätt kommer de att solidariskt och demokratiskt kunna skapa sig en avgörande roll för att reglera de problem vi står inför på global nivå när det gäller skapande och fördelning av rikedom, finansiella transaktioner, den interkulturella dialogen, miljön, de mänskliga rättigheterna, konflikterna eller den nya tekniken.

Er föredragande anser att FN och dess organ – trots de notoriska brister, blygsamma åtgärder och ofullkomliga mekanismer som ibland används och trots den allmänna kritik man kan rikta mot dem – säkert både kan vara och är en ovärderlig instans för att reglera dessa problem och för att skapa en internationell ordning som styrs av jämlikhet, rättvisa och solidaritet.

Därför är en konsolidering och förstärkning av FN:s roll, genom att FN ges mer demokratiska mekanismer, större handlingsfrihet samt tillräckliga medel och adekvata mekanismer, nödvändiga för denna nya internationella ordning.

Er föredragande vill dock också framhålla att FN:s roll och betydelse, särskilt när det gäller att fortskridande fastställa globala begrepp för säkerhet, välfärd, framsteg och fred, inte får kollidera med andras, utan snarare bör vara ett komplement till nationella handlingsmöjligheter, vilket brukar förbehållas instanser av regional karaktär.

Om det är nödvändigt att genomföra en global reglering, sträva mot ett världsomspännande politiskt liv och garantera framsteg och en jämlik fördelning av jordens resurser, är det också mycket viktigt att ta hänsyn till att den nationella ramen fortfarande är den huvudsakliga grunden för den demokratiska legitimiteten och medborgarnas delaktighet. Den regionala kontexten har trätt fram som en ny verklighet som tenderar att breda ut sig och just därför är nödvändig att ta hänsyn till, särskilt som ett område för nationell konvergens.

3. SAMARBETET EU/FN

Först och främst måste vi erkänna hur viktigt ämnet är. För att uppfylla målen om sammanhängande och kompletterande åtgärder för humanitärt bistånd och utveckling och i syfte att garantera att de blir effektiva är det viktigt att se till att de åtgärder som genomförs samordnas mellan alla aktörer, så som stater, unionen, Förenta nationerna eller andra icke-statliga aktörer.

FN har otvivelaktigt den legitimitet och uppbyggnad som krävs för att möta de globala utmaningar som underutveckling och humanitära kriser utgör. Trots detta, vilket bland annat har framhållits i flera rapporter från Revisionsrätten om biståndet till tredje land, brister det i samordning mellan unionen och andra givarländer. Om det stämmer att situationen för medlemsstaternas humanitära bistånd (särskilt med hjälp av de s.k. strategidokumenterna för enskilda länder) verkar ha förbättrats under den senaste tiden, stämmer det också att samarbetet med FN är praktiskt taget obefintligt, vilket med all tydlighet framgår av Revisionsrättens senaste rapport om räkenskapsåret 1999. Trots det lägger meddelandet inte fram några konkreta förslag utan håller sig på en generell nivå.

Vi menar att EU verkligen borde besluta klart och tydligt vilka av FN:s organ och program som bör prioriteras, med hjälp av ett förslag framlagt av kommissionen, och vilka som därefter bör finansieras mer långsiktigt. Ett sådant förslag borde baseras på de kriterier som meddelandet anger, men frågor som god projektförvaltning, öppenhet och ansvar för hur medel tas i anspråk borde också ingå i dessa kriterier för kommissionens långsiktiga finansiering av sådana organ och program.

En annan viktig punkt har att göra med det inflytande Europeiska unionen borde använda sig av vid uppbyggnad och planering av FN:s program. Enligt meddelandet är det nödvändigt med en samordning mellan medlemsstaterna, och de borde vara "samstämmiga" i FN:s organ. Det som framför allt är viktigt nu är att få till stånd ett annat sätt att närma sig detta ämne och inte bara upprepa vad som alltid sagts. Av meddelandets andra bilaga, där en genomgång görs av EU:s samarbete med de FN-organ som svarar för utvecklingsfrågor och humanitära frågor, framgår att unionen i de flesta FN-organ (med undantag av WHO, där EU är fullvärdig medlem, och WFP där unionen är "privilegierad observatör") har den relativt blygsamma ställningen som observatör. Därför tycker vi att det är relevant att en sådan fråga beaktas och blir definierad en gång för alla, för att undvika att problemen bara skjuts på framtiden. Det är nödvändigt att EU:s närvaro och inflytande i internationella organisationer bättre återspeglar unionens politiska betydelse och storleken på dess bidrag till sådana organisationer.

4. SLUTSATS

I en tid präglad av brett samförstånd angående utvecklingssamarbetets grundläggande mål och strategier, och då hänsyn borde tas till de utmaningar och mål som millennieförklaringen anger, samtidigt som de tillgängliga ekonomiska resurserna är knappa (och man därmed bör undvika en fördubbling av uppgifter och medel) går det inte att förstå varför man inte skulle kunna konkretisera ett effektivt partnerskap mellan Förenta nationerna och EU:s institutioner.

Ett sådant samarbete bör genomföras och de framsteg som följer av stärkt samarbete och samordning bör visa sig huvudsakligen på följande tre områden:

- 1) En förstärkt politisk dialog. Prioriteringen av en politik för utveckling, hållbar utveckling och skydd för mänskliga rättigheter är exempel på ämnen som bör ingå i en gemensam agenda mellan EU och FN.
- 2) Ett fördjupat samarbete i mottagarländerna för internationellt bistånd och samordning av befintliga operationella instrument. Strategidokument för enskilda länder ("country strategy papers") är ett privilegierat instrument som bör användas tillsammans med andra dokument som FN framställt om landet i fråga. I det här sammanhanget skulle det också vara bra att skapa gemensamma instrument, eller åtminstone liknande och kompatibla sådana, så att vi kan utvärdera de uppnådda resultatens kvalitet med hjälp av resultatindikatorer ("performance indicators").
- 3) Införandet av en stabil finansiell ram för förhållandet mellan FN och EU som garanterar ett effektivt samarbete, med gemensamma principer och regler som möjliggör en optimering av biståndet till tredje land så att det verkligen når dem som behöver det, vilket utan tvivel kommer att stärka kampen mot fattigdom och ge utrymme för utveckling.

3 april 2002

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTRIKESFRÅGOR, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, GEMENSAM SÄKERHET OCH FÖRSVARSPOLITIK

till utskottet för utveckling och samarbete

över uppbyggnad av ett effektivt partnerskap med Förenta nationerna när det gäller utveckling och humanitära frågor
(KOM(2001) 231 – C5-0396/2001 – 2001/2154(COS))

Föredragande: Giovanni Claudio Fava

ÄRENDETS GÅNG

Vid utskottssammanträdet den 12 september 2001 utsåg utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik Giovanni Claudio Fava till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 23 januari och 25 februari 2002 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid sammanträdet den 26 februari 2002 godkände utskottet nedanstående slutsatser med 51 röster för och 4 nedlagda röster.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Elmar Brok (ordförande), Baroness Nicholson of Winterbourne (förste vice ordförande), Geoffrey Van Orden (andre vice ordförande), Christos Zacharakis (tredje vice ordförande), Giovanni Claudio Fava (föredragande), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Michael Cashman (suppleant för Sami Naïr), John Walls Cushnahan, Rosa M. Díez González, Pere Esteve, Pernille Frahm (suppleant för André Brie), Michael Gahler, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (suppleant för Franco Marini), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (suppleant för José Pacheco Pereira), Ulpu Iivari (suppleant för Raimon Obiols i Germà), Marie Anne Isler Béguin (suppleant för Per Gahrton), Efstratios Korakas, Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Armin Laschet, Jo Leinen (suppleant för Magdalene Hoff), Nelly Maes (suppleant för Reinhold Messner), Hanja Majj-Weggen (suppleant för Alain Lamassoure), Pedro Maset Campos, Miguel Angel Martínez Martínez (suppleant för Demetrio Volcic), Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Arie M. Oostlander, Doris Pack (suppleant för Gunilla Carlsson), Jacques F. Poos, Mechtild Rothe (suppleant för Hannes Swoboda), Lennart Sacrédeus (suppleant för Gerardo Galeote Quecedo), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, The Earl of Stockton (suppleant för Hugues Martin), David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Maj Britt Theorin (suppleant för Linda McAvan), Gary Titley (suppleant för Jan Marinus Wiersma), Bob van den Bos, Johan Van Hecke, Paavo Väyrynen, Karl von Wogau och Matti Wuori.

KORTFATTAD MOTIVERING

Flera av Europeiska unionens medlemsstater har deltagit i Förenta nationerna ända sedan organisationen bildades 1945. Var och en av dessa medlemsstater har på egen hand upprätthållit förbindelser med FN. Dessa förbindelser har på senare år präglats av de politiska och samhällsekonomiska omvälvningarna i världen (det kalla krigets slut, den teknologiska revolutionen, globaliseringen, den internationella terrorismen osv.). År 1974 fick gemenskapen observatörsstatus i FN (generalförsamlingen och ECOSOC). Därefter har den även fått ställning som fullvärdig medlem inom FAO (Förenta nationerna organisation för livsmedel och jordbruk).

Gemenskapen spelade till en början en undanskymd roll. Den hade nämligen relativt snäva handlingsmöjligheter. Dessutom fanns det ett ojämnt styrkeförhållande mellan de olika medlemsstaterna, eftersom två av dem (Frankrike och Förenade kungariket) hade fått varsin plats i FN:s säkerhetsråd, som förvisso är organisationens strategiska nav.

Sedan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) inrättades 1992 och i takt med att EU började eftersträva en politisk ledarroll i överensstämmelse med sin ekonomiska betydelse och de politiska integrationssträvandena, har förbindelserna med FN trätt in i en mer dynamisk fas. När det gäller inställningen till Förenta nationerna har Europeiska unionen bekräftat sitt intresse av att fördjupa förbindelserna, stärka samarbetet och ta på sig en mer aktiv roll. Detta intresse är föranlett av de globala utmaningarna och av det faktum att Europeiska unionen bidrar med omfattande ekonomiskt stöd till FN:s budget, faktiskt nästan hälften av FN-staternas bidrag till organisationens fonder och program. Det nya dynamiska inslaget i de båda organisationernas ömsesidiga förbindelser verkar ha förstärkts alltmer på senare år. I september 2000 sammanträdde till exempel unionens ordförandetrojka med FN:s generalsekreterare, vilket aldrig tidigare hänt. EU deltog även aktivt på FN:s millennietoppmöte. Dessutom var Europaparlamentet i maj 2001 värd för Förenta nationernas tredje konferens om de minst utvecklade länderna.

Det finns nu tre övergripande samarbetsområden: fredsbevarande och konflikthantering, utvecklingsstöd och humanitärt bistånd.

Kommissionens meddelande till rådet är ett steg i den riktning som angetts ovan. I meddelandet föreslås ett partnerskap mellan FN och EU som till en början bör inrikta sig på möjligheterna till ett närmare samarbete när det gäller utvecklingsstöd och humanitärt bistånd och som även bör framhäva det mervärde som detta samarbete skapar för alla berörda parter: EU, FN och de stödmottagande länderna. Detta förslag kan tyckas mycket välgrundat, men det är lång väg kvar till ett riktigt partnerskap, som för att vara effektivt kräver bättre samordning mellan gemenskapen och dess medlemsstater samt mellan gemenskapen och Förenta nationerna. Med tanke på EU:s ställning är dess inflytande över beslutsprocessen begränsat. Det är dock rimligt att EU får större inflytande över planeringen och genomförandet av de FN-insatser som gemenskapen samfinansierar. Det är även lämpligt att vidta åtgärder för att stärka representativiteten och synligheten i gemenskapens och de olika medlemsstaternas insatser. På senare år har Förenta nationerna byggt upp ett viktigt nätverk av kontor, fonder och program som utgör en unik ram för att tackla de utmaningar som kräver en global lösning. Europeiska unionen har å sin sida skaffat sig alltmer erfarenhet när det gäller handelspolitiken, utvecklingsstödet och mänskliga rättigheter, genom att främja en

samhällsmodell som baserar sig på solidaritetsprincipen och respekten för humanistiska värderingar. I slutsatserna från FN:s millennietoppmöte fastläggs den framtida utvecklingen för organisationen. Av dessa slutsatser framgår att det finns en bred uppslutning bakom de grundläggande målen och strategierna inom de områden som ingår i organisationernas kärnverksamhet. Instrumenten för politiskt samarbete mellan FN och gemenskapen är dock ännu inte konstruerade för dessa målsättningar. Det är därför nödvändigt att det föreslagna partnerskapet ges fastare former genom samarbetsinsatser på alla möjliga nivåer. Vidare är det nödvändigt att all potential utnyttjas.

SLUTSATSER

Utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik uppmanar utskottet för utveckling och samarbete att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

- A. En samarbets- och utvecklingspolitik måste för att vara effektiv ingå i en mer övergripande politik, vars främsta mål är att upprätta och/eller förstärka demokratin och rättsstaten.
- B. Den moderna världen måste ta itu med flera stora problem för att kunna trygga freden, säkerheten och välbefinnandet för världens befolkning.
- C. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens huvudsakliga mål bör vara en globalisering av frihet, demokrati och rättsstatsprincipen, som ett nödvändigt komplement till den pågående ekonomiska globaliseringsprocessen.
- D. För att skapa rättvis och hållbar fred krävs bland annat ett effektivt utvecklingssamarbete.
- E. Situationen i de minst utvecklade länderna har förvärrats. Det finns även en växande klyfta mellan de industrialiserade ländernas och de minst utvecklade ländernas utvecklingsnivåer, med tanke på att de sistnämndas BNP i genomsnitt har sjunkit så att den nu utgör en hundradel av de industrialiserade ländernas BNP.
- F. EU:s medlemsstaters bruttonationalprodukt utgör 28 procent av världens samlade BNP. EU:s medlemsstaters ekonomiska bidrag till FN:s budget uppgår dock till 37 procent av FN:s allmänna budget och till 40 procent av de fredsbevarande insatserna.
- G. FN och EU är naturliga allierade tack vare att det finns många beröringspunkter mellan de båda organisationernas insatser när det gäller konflikthantering, fredsbevarande och fattigdomsbekämpning.
- H. Europeiska unionen önskar stärka sin roll som politisk aktör på den internationella arenan, och stora ansträngningar görs inom kommissionen och av medlemsstaterna för att anpassa de externa tjänsterna till detta.
- I. FN-stadgan bör ligga till grund för all konfliktlösning.

1. Parlamentet anser att Europeiska unionen i större utsträckning bör medverka och fatta politiska initiativ i en global styrelseform genom att spela en mer aktiv och effektiv roll inom FN och dess olika organisationer och program; anser därför att det är nödvändigt att stärka och anslå ytterligare medel till kommissionens delegation till FN, och att i högre grad och mer konkret involvera sig i FN:s pågående initiativ för att främja fred och utveckling samt kampen mot fattigdomen i världen,
2. uppmanar kommissionen att utarbeta en noggrann analys av de resultat som hittills uppnåtts i partnerskapet med Förenta nationerna; hoppas att gemenskapen i sitt samarbete med FN när det gäller utvecklingsstöd kan få en starkare profil och ett större politiskt ansvar, inte bara ekonomiskt sett, utan även genom att spela en roll i beslutsfattandet och förvaltningen,
3. anser att Europeiska unionen bör göra ett kraftfullt åtagande att finna en lösning på konflikterna, grundat på EU:s politik och instrument och under respekt av FN-stadgan,
4. anser att EU bör utnyttja den regeringskonferens som planerats till 2004 för att klargöra frågorna avseende den rättsliga grunden för unionens externa verksamhet avseende folkrättsliga frågor, framför allt genom att klart fastställa och förstärka kommissionens rättsliga ställning inom de internationella institutionerna,
5. bekräftar åter att Europeiska unionen bör påta sig ett politiskt ansvar som står i proportion till dess ekonomiska betydelse, dess roll som internationell bidragsgivare och medfinansierare och dess politiska integrationsprocess; anser att unionen i detta syfte till fullo måste utveckla de instrument som, inom ramen för reformen av kommissionens externa verksamhet och med hänsyn till de förslag som lagts fram av parlamentet om en gemensam europeisk diplomati, garanterar en samordnad extern verksamhet mellan unionen och dess medlemsstater i förbindelserna med tredje länder och inom ramen för multilaterala organisationer,
6. uppmanar medlemsstaterna att kraftigt stärka sitt samarbete inom Förenta nationerna, och ställer sig positivt till de insatser som hittills gjorts i detta syfte; uppmanar kommissionen att utnyttja alla de instrument som står till dess externa tjänsters förfogande, framför allt delegationerna i New York och Genève, för att utöka detta samarbete när det gäller att fastställa utvecklingsstrategier och planera och genomföra åtgärder på området för utveckling och humanitära frågor, för att garantera största möjliga överensstämmelse med gemenskapspolitikens målsättningar, vilket gör det möjligt att optimera FN-insatsernas genomslagskraft och effektivitet och samtidigt ge medlemsstaterna och unionen en starkare profil när det gäller utvecklingsstödet, ett område där de är de största bidragsgivarna,
7. anser att EU, som är världens största handelsmakt, bör ta på sig rollen som motor i den världsekonomiska utvecklingen genom att tillsammans med FN:s specialiserade kontor främja en hållbar utveckling i tredje land och genom att intimt samarbeta med de marknadsaktörer som finns i utvecklingsländerna, för att i de berörda ländernas intresse garantera största möjliga samstämmighet och effektivitet i insatserna,

8. stödjer förslaget från FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), som EU är fullvärdig medlem av, att skapa ett ekonomiskt instrument med ett anslag på 98 miljoner dollar för att hjälpa de mindre utvecklade länderna att förbättra livsmedelssäkerheten och produktkvaliteten och för att försöka häva den dramatiska nedgången i deras export, från fem procent på 1970-talet till ungefär en procent 1996-1998,
9. anser att det bör vara en prioriterad målsättning att kombinera FN:s, EU:s och medlemsstaternas insatser i kampen mot fattigdomen i världen, som är ett verkligt gissel men som inte är ödesbestämd; välkomnar unionens beslut att avskriva AVS-ländernas skuld på 60 miljoner inom ramen för Lomékonventionen; hoppas att medlemsstaterna kommer att avskriva alla skulder för länderna i tredje världen genom initiativet för de tyngst skuldsatta fattigaste länderna, i de fall detta är kopplat till demokrati, goda styrelseformer och respekt för grundläggande mänskliga rättigheter, och lyckönskar de medlemsstater, som Luxemburg, Nederländerna, Sverige och Danmark, som uppfyllt FN:s mål att avsätta 0,7 procent av BNP till bistånd,
10. uttrycker sin oro till följd av den rapport från FN:s humanitära nyhetsbyrå som offentliggjordes den 12 april 2001 om de ekonomiska aktörernas roll i utvecklingsländer i konfliktområden, i vilken det påvisas att det finns en koppling mellan ekonomiska intressen grundade framför allt på ett olagligt utnyttjandet av naturresurserna i ett område och utvecklingen av väpnade konflikter i dessa områden; anser att en kompletterande undersökning bör göras av bland annat de europeiska bolagens verksamhet i dessa områden, och kräver att resultaten offentliggörs,
11. uppmuntrar ett flitigare anordnande av FN:s forskningsuppdrag i krisregioner och anser att det är önskvärt att i största möjliga mån ge Europeiska unionen en roll i dessa uppdrag, så att den kan fatta snabba beslut om att eventuellt använda internationella säkerhets- och polisstyrkor som kan garantera skydd för den mest sårbara civilbefolkningen; betonar att medierna fyller en viktig roll både före och efter dessa uppdrag, och att mediernas arbete har stor betydelse för folkopinionens nödvändiga stöd och för FN:s och EU:s anseende och trovärdighet.