EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2004/0219(COD)

15.3.2005

UDKAST TIL UDTALELSE

fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

til Udenrigsudvalget

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument
(KOM(2004)0628 – C6-0129/2004 – 2004/0219(COD))

Ordfører: Barbara Kudrycka

PA_Leg

KORT BEGRUNDELSE

I. Den europæiske naboskabspolitik

Den europæiske naboskabspolitik er en generel ramme, hvori Den Europæiske Union søger at udvikle et nærmere partnerskab med nabolande, adskilt fra spørgsmål om medlemskab, og forsøger at udvide nogle af fordelene ved udvidelsen af EU ved at tilbyde sine naboer muligheden for at blive mere involveret i forskellige EU-aktiviteter (f.eks. politisk, sikkerhedsmæssigt, økonomisk og kulturelt samarbejde).

II. Det nuværende forslag

I betragtning af den høje prioritering, som EU giver udvikling af et område med velstand og nært samarbejde med sine naboer og de nye finansielle overslag for perioden 2007-1013, opretter det foreliggende forslag et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI), der erstatter de nuværende bistandsprogrammer (Tacis, Meda og andre instrumenter såsom det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettigheder) og forbedrer også Unionens evne til at støtte grænseoverskridende samarbejde ved EU's ydre grænser. ENPI, der opfattes som et politikorienteret instrument, foreskriver en øget og mere målrettet finansiel bistand.

III. Ordførerens holdning

1. Forslaget vedrørende et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed"

Spørgsmål under retlige og indre anliggender falder ind under det foreslåede bistandsområde sammen med mange andre politikområder. Som forudset i artikel 2 omfatter de målsætninger, der skal forfølges: *(i) fremme og beskytte menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder; (n) garantere en effektiv og sikker grænseforvaltning; (o) fremme et samarbejde på området retlige og indre anliggender, bl.a. om spørgsmål om asyl og indvandring, bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder finansiering heraf, hvidvaskning af penge og skattesvig;*

Ordføreren er af den opfattelse, at visse spørgsmål ikke er dækket. Disse er navnlig retlig og offentlig administration, kampen mod korruption og bekæmpelse af menneskehandel. Fremhævelsen af beskyttelse af menneskerettighederne og udvikling af civilsamfundet, idet kriterierne for bistand og gennemførelsen af programmer defineres, er også blevet inkluderet i ændringsforslagene.

2. Kommissionens forslags skønsmæssige natur

Når man læser teksten, ser man, at den ordlyd, Kommissionen har valgt i sit forslag, er meget vag. I mange tilfælde anvendes der udtryk som "normalt", "generelt", "f.eks." eller "kan". Endvidere er listerne med målsætninger og bistandsberettigede organisationer ikke "lukkede" lister, men ender begge med muligheden for "anden" målsætning eller aktør.

Ordføreren er af den opfattelse, at sådanne udtryk ikke bør anvendes i retsakter, da der er en stor risiko for, at lovgiverens vilje omgås i gennemførelsesfasen. Der er naturligvis behov for

fleksibilitet. Fleksibilitet kan imidlertid opnås på forskellige måder. I stedet for en åben formulering kunne der forudses særlige fleksibilitetsbestemmelser. Ordføreren foreslår derfor en række ændringsforslag for at forstærke bestemmelsernes bindende natur.

Desuden er der ingen gennemsigtighed med hensyn til, hvor mange penge der vil blive brugt på hvilket land og på hvilken målsætning. Der er en drøftelse af, om en sådan gennemsigtighed kunne sikres i hvert fald i det årlige budget. Dette er imidlertid en tvivlsom løsning, eftersom Kommissionen ifølge de finansielle overslag[1] har bemyndigelse til at overføre bevillinger fra et kapitel til et andet.

3. Europa-Parlamentets rolle

I Kommissionens forslag er Europa-Parlamentets rolle begrænset til at modtage årsrapporten om gennemførelsen af bistand (artikel 25) og evalueringsrapporten (artikel 30). Gennemførelsesproceduren er udelukkende afhængig af instrumenter, der skal udvikles af Rådet, Kommissionen og et komitologiudvalg.

Sådanne begrænsede beføjelser er uacceptable for Parlamentet også i betragtning af det store pengebeløb, der forudses for dette instrument (næsten 15 milliarder euro for perioden 2007-2017).

De politiske ønsker, sådan som de er udtrykt af Parlamentet, bør integreres i den konkrete bistand, der bevilges inden for rammerne af naboskabspolitikken.

ÆNDRINGSFORSLAG

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender opfordrer Udenrigsudvalget, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag i sin betænkning:

Kommissionens forslag	Ændringsforslag
	Ændringsforslag 1 Artikel 2, stk. 2, litra i)
(i) fremme og beskyttelse af menneskerettighederne ***og*** de grundlæggende frihedsrettigheder og støtte af demokratiseringsprocessen, også gennem valgovervågning og valgbistand	(i) fremme og beskyttelse af menneskerettighederne ***og retsstatsprincippet*** og de grundlæggende frihedsrettigheder og støtte af demokratiseringsprocessen, også gennem valgovervågning og valgbistand

Ændringsforslag 2
Artikel 2, stk. 2, litra o)

(o) fremme et samarbejde på området retlige og indre anliggender, bl.a. om spørgsmål som asyl og migration ***og*** bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder finansiering heraf, hvidvaskning af penge og skattesvig	(o) fremme et samarbejde på området retlige og indre anliggender, bl.a. om spørgsmål som asyl og migration***,*** bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder finansiering heraf, hvidvaskning af penge og skattesvig***, styrkelse af retsvæsenets og den offentlige forvaltnings upartiskhed og effektivitet, kampen mod korruption og bekæmpelse af menneskehandel***

Begrundelse

Kommissionens forslag dækker ikke visse vigtige spørgsmål, der kræver særlig opmærksomhed i forbindelserne til nabolande. Ændringsforslaget søger at gøre kataloget mere komplet.

Ændringsforslag 3
Artikel 2, stk. 2, litra y)

(y) imødegå fælles tematiske udfordringer på områder af gensidig interesse ***og alle andre mål, som er relevante for denne forordnings anvendelsesområde***.	(y) imødegå fælles tematiske udfordringer på områder af gensidig interesse.

Begrundelse

Denne ordlyd er for vag.

Ændringsforslag 4
Artikel 3

Partnerskabs- og samarbejdsaftalerne, associeringsaftalerne og andre eksisterende eller fremtidige aftaler, ved hvilke der etableres forbindelser med partnerlande, og de relevante meddelelser fra Kommissionen og Rådets konklusioner om retningslinjerne for Den Europæiske Unions politik over for disse lande danner politikrammerne for programmeringen af bistanden i henhold til denne forordning. I fællesskab vedtagne	Partnerskabs- og samarbejdsaftalerne, associeringsaftalerne og andre eksisterende eller fremtidige aftaler, ved hvilke der etableres forbindelser med partnerlande, og de relevante ***beslutninger fra Europa-Parlamentet***, meddelelser fra Kommissionen og Rådets konklusioner om retningslinjerne for Den Europæiske Unions politik over for disse lande danner politikrammerne for programmeringen af bistanden i henhold til

handlingsplaner ***eller andre tilsvarende dokumenter*** udgør referencegrundlaget for fastsættelsen af bistandsprioriteterne.	denne forordning. I fællesskab vedtagne handlingsplaner udgør referencegrundlaget for fastsættelsen af bistandsprioriteterne.

Begrundelse

Ændringsforslaget sigter mod at sikre, at Europa-Parlamentet i højere grad bliver inddraget i vigtige stadier af gennemførelsesprocessen for denne forordning.

Ændringsforslag 5
Artikel 4, stk. 1

(1) EF-bistanden i henhold til denne forordning supplerer ***generelt*** eller bidrager til tilsvarende nationale, regionale eller lokale foranstaltninger.	(1) EF-bistanden i henhold til denne forordning supplerer eller bidrager til tilsvarende nationale, regionale eller lokale foranstaltninger.

Begrundelse

Det foreslåede ændringsforslag understreger behovet for en klar og gennemsigtig ordlyd i forordningen og forhindrer Kommissionen i at få for stor skønsbeføjelse.

Ændringsforslag 6
Artikel 4, stk. 2

(2) EF-bistanden i henhold til denne forordning ydes ***normalt*** som led i et partnerskab mellem Kommissionen og modtagerne. I partnerskabet inddrages, hvor det er relevant, nationale, regionale og lokale myndigheder såvel som arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer, civilsamfundet og andre relevante instanser.	(2) EF-bistanden i henhold til denne forordning ydes som led i et partnerskab mellem Kommissionen og modtagerne. I partnerskabet inddrages, hvor det er relevant, nationale, regionale og lokale myndigheder såvel som arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer, civilsamfundet og andre relevante instanser.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 4.1.

Ændringsforslag 7
Artikel 4, stk. 4

(4) EF-bistanden i henhold til denne forordning samfinansieres ***generelt*** af	(4) EF-bistanden i henhold til denne forordning samfinansieres af

modtagerlandene med offentlige midler, bidrag fra modtagerne eller andre kilder.	modtagerlandene med offentlige midler, bidrag fra modtagerne eller andre kilder.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 4.1.

Ændringsforslag 8
Artikel 4, stk. 4 a (nyt)

	(4a) uanset stk. 4 kan der ydes fællesskabsbistand i berettigede tilfælde uden samfinansiering fra modtagerlandene i tilfælde af projekter vedrørende fremme og beskyttelse af menneskerettigheder og/eller støtte af udviklingen af civilsamfundet.

Begrundelse

Kravet om samfinansiering for projekter bør ikke være en hindring i så grundlæggende spørgsmål som beskyttelse af menneskerettigheder og udvikling af civilsamfundet.

Ændringsforslag 9
Artikel 5, stk. 1

(1) Programmer og projekter, som finansieres i henhold til denne forordning, skal være forenelige med Fællesskabets politikker. De afstemmes efter de aftaler, som Fællesskabet og dets medlemsstater har indgået med partnerlandene, og forpligtelserne i henhold til multilaterale aftaler, som de er part i.	(1) Programmer og projekter, som finansieres i henhold til denne forordning, skal være forenelige med Fællesskabets politikker. De afstemmes efter de aftaler, som Fællesskabet og dets medlemsstater har indgået med partnerlandene, og forpligtelserne i henhold til multilaterale aftaler, som de er part i***, navnlig hvad angår respekt for menneskerettigheder og demokrati og god forvaltningspraksis***.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 4.1.

Ændringsforslag 10
Artikel 7, stk. 2

(2) Når Kommissionen udarbejder lande- eller multilandeprogrammer, fastlægger den tildelingen til hvert program under hensyntagen til det pågældende lands eller den pågældende regions særlige kendetegn, ambitionsniveauet i Unionens partnerskab med et givet land, forvaltningskapaciteten og mulighederne for at absorbere midlerne.	(2) Når Kommissionen udarbejder lande- eller multilandeprogrammer, fastlægger den tildelingen til hvert program under hensyntagen til ***prioriteterne, sådan som de er udtrykt af Europa-Parlamentet,*** det pågældende lands eller den pågældende regions særlige kendetegn, ambitionsniveauet i Unionens partnerskab med et givet land, forvaltningskapaciteten og mulighederne for at absorbere midlerne.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 3.

Ændringsforslag 11
Artikel 10, stk. 1

(1) De fælles programmer gennemføres ***i princippet*** af en fælles forvaltningsmyndighed, som befinder sig i en medlemsstat.	(1) De fælles programmer gennemføres af en fælles forvaltningsmyndighed, som befinder sig i en medlemsstat.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 4.1.

Ændringsforslag 12
Artikel 10, stk. 2

(2) De deltagende lande kan ekstraordinært foreslå Kommissionen, at den fælles forvaltningsmyndighed placeres i et partnerland, forudsat at det udpegede organ er i stand til at anvende kriterierne i de relevante bestemmelser i forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 til fulde.	***udgår***

Begrundelse

At gennemføre et EU-program i overensstemmelse med finansforordningen er en vanskelig opgave, der kræver meget specialiseret ekspertise. Det er ikke realistisk at antage, at en sådan ekspertise er let tilgængelig i dette programs partnerlande.
Af budgetkontrolgrunde er det også at foretrække, at den fælles forvaltningsmyndighed befinder sig i en medlemsstat.

Ændringsforslag 13
Artikel 11, stk. 2

(2) Gennemførelsesbestemmelserne vedrører kriterierne og procedurerne for tildeling af midler, samfinansieringssats, udarbejdelse af fælles programmer, fælles projektudvælgelse, teknisk og finansiel forvaltning af bistanden, finanskontrol og revision, overvågning og evaluering, synlighed og ***reklame***.	(2) Gennemførelsesbestemmelserne vedrører kriterierne og procedurerne for tildeling af midler, samfinansieringssats, udarbejdelse af fælles programmer, fælles projektudvælgelse, teknisk og finansiel forvaltning af bistanden, finanskontrol og revision, overvågning og evaluering, synlighed og ***informationsforanstaltninger for potentielle modtagere***.

Begrundelse

Vægten skal lægges på at forsyne potentielle modtagere med passende og tilstrækkelig information om tilgængelige bistandsprogrammer. Kvaliteten af de fremsendte projekter er så sædvanligvis bedre.

Ændringsforslag 14
Artikel 12, stk. 1

(1) Kommissionen vedtager ***sædvanligvis*** hvert år handlingsprogrammer, som bygger på strategidokumenterne, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1.	(1) Kommissionen vedtager hvert år handlingsprogrammer, som bygger på strategidokumenterne, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1.
Kommissionen kan undtagelsesvis, f.eks. når der ikke er vedtaget et handlingsprogram, på basis af strategidokumenterne og de flerårige vejledende programmer, der er omhandlet i artikel 7, træffe foranstaltninger uden om handlingsprogrammer efter samme regler og retningslinjer som for handlingsprogrammerne.	

Begrundelse

Hvis det er Kommissionens opgave hvert år at vedtage handlingsprogrammer (artikel 12.1), så ser det meget mærkeligt ud at bestemme regler i tilfælde af, at dette ikke sker. Desuden skal illustrative bestemmelser ("for eksempel") undgås i lovgivning, da de kan skabe fortolkningsproblemer.

Ændringsforslag 15
Artikel 12, stk. 4

(4) Kommissionen fremsender handlingsprogrammerne og de fælles programmer for grænseoverskridende samarbejde til medlemsstaterne til orientering senest en måned efter afgørelsen herom.	(4) Kommissionen fremsender handlingsprogrammerne og de fælles programmer for grænseoverskridende samarbejde til ***Europa-Parlamentet og*** medlemsstaterne til orientering senest en måned efter afgørelsen herom.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 3.

Ændringsforslag 16
Artikel 13, stk. 4

(4) Kommissionen meddeler medlemsstaterne de særlige foranstaltninger til orientering senest en måned efter afgørelsen herom.	(4) Kommissionen meddeler ***Europa-Parlamentet og*** medlemsstaterne de særlige foranstaltninger til orientering senest en måned efter afgørelsen herom.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 3.

Ændringsforslag 17
Artikel 14, stk. 1

(i) alle instanser eller aktører, der er nødvendige for at virkeliggøre denne forordnings mål.	***udgår***

Begrundelse

Såfremt der leveres en detaljeret liste, bør en sådan "åben" bestemmelse ikke medtages.

Ændringsforslag 18
Artikel 15, stk. 2, litra b

(b) sektorspecifik eller generel budgetstøtte, når partnerlandets forvaltning af offentlige udgifter er tilstrækkelig gennemskuelig, pålidelig og effektiv, og når partnerlandet	***udgår***

har indført hensigtsmæssige sektorspecifikke eller makroøkonomiske politikker, som er godkendt af dets vigtigste donorer, herunder eventuelt de internationale finansieringsinstitutioner

Begrundelse

Det er meget vanskeligt at kontrollere fællesskabsbistand, der anvendes til generel budgetstøtte. Det er vanskeligt at se, hvad bistanden anvendes til, og efterfølgende er det vanskeligt at vurdere, hvordan bistanden er blevet anvendt.

Ændringsforslag 19
Artikel 15, stk. 2, litra k

(k) andre formål.	***udgår***

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 4.1.

Ændringsforslag 20
Artikel 17, stk. 1, indledning

(1) Foranstaltninger, der finansieres i henhold til denne forordning, kan gøres til genstand for samfinansiering, ***navnlig*** med:	(1) Foranstaltninger, der finansieres i henhold til denne forordning, kan gøres til genstand for samfinansiering med:

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 4.1.

Ændringsforslag 21
Artikel 19, stk. 3, indledning

(3) EF's finansiering kan juridisk set ***bl.a.*** tage form af:	(3) EF's finansiering kan juridisk set tage form af:

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 4.1.

Ændringsforslag 22
Artikel 26, stk. 4 a (nyt)

(4a) Europa-Parlamentet og Rådet kan når som helst beslutte at tilbagekalde uddelegeringen af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen.

Begrundelse

Som en beskyttelsesklausul bør både Parlamentet og Rådet, som de to institutioner, der uddelegerer beføjelser med denne lovgivning til Kommissionen, have mulighed for at tilbagekalde denne uddelegering af beføjelser, såfremt der opstår problemer. Som en illustration af dette: For nylig havde LIBE to negative sager, hvor det modsatte sig en komitologiafgørelse ved at tilbagekalde artikel 8 i komitologiafgørelsen. Disse afgørelser blev imidlertid ikke desto mindre truffet af Kommissionen ("safe harbour"-aftale og konstatering af tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i forbindelse med fremsendelse af passagerlister til USA). En sådan tilbagekaldelsesret er også forudset i forfatningen (I-36.2a).

Ændringsforslag 23
Artikel 28

Uden at dette indskrænker bestemmelserne om suspension af støtte i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne og associeringsaftalerne med partnerlandene og –regionerne i tilfælde af, at et partnerland ikke overholder de i afsnit I omhandlede principper, kan Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen tage alle egnede forholdsregler med hensyn til enhver bistand til partnerlandet i henhold til denne forordning.	Uden at dette indskrænker bestemmelserne om suspension af støtte i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne og associeringsaftalerne med partnerlandene og –regionerne i tilfælde af, at et partnerland ikke overholder de i afsnit I omhandlede principper, kan Rådet med kvalificeret flertal***, efter at have fået Europa-Parlamentets udtalelse/samstemmende udtalelse,*** på forslag af Kommissionen tage alle egnede forholdsregler med hensyn til enhver bistand til partnerlandet i henhold til denne forordning.

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 3.

Ændringsforslag 24
Artikel 30

Artikel 30	***udgår***

	Revision
Kommissionen forelægger inden den 31. december 2011 Europa-Parlamentet og Rådet forslag vedrørende denne forordnings fremtid og om nødvendigt forslag til ændringer af den.	

Begrundelse

Selv om den foreslåede forordning forudses at svare til tidsrammen for de nye finansielle overslag for perioden 2007-2013, har den ingen udløbsdato. Der er kun denne bestemmelse til en revision. I stedet for en mulig revision bør der imidlertid være en klart defineret varighed for programmet.

Ændringsforslag 25
Artikel 32

	Programmet, der er oprettet ved denne forordning, løber fra den 1. januar 2007 til den 31. december 2013.
Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.	Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.
Den anvendes fra den 1. januar 2007.	

Begrundelse

Se begrundelsen for ændringsforslag om artikel 30.