

CONV 252/02

WG VII 1

**NOTE**

---

fra: næstformand Jean-Luc Dehaene

til: medlemmerne af konventet

---

Vedr.: **Mandat for Arbejdsgruppe VII vedrørende EU's Optræden Udadtil**

---

Hermed følger til medlemmerne et kommenteret mandat, der uddyber spørgsmålene i CONV 206/02 nærmere, og som skal lette drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil.

## **Arbejdsgruppe VII vedrørende EU's Optræden Udadtil**

**Formand: næstformand Jean-Luc Dehaene**

### **Kommenteret mandat**

#### **I. Indledning**

1. Under konventets plenardebat om EU's optræden udadtil (den 11.-12. juli) blev det bekræftet, at det vil være en stor fordel for EU at optræde samlet på den internationale scene. Kun en stærk og forenet Union kan beskytte sine politiske og økonomiske interesser og forsvare de værdier, der er centrale for EU. Det blev også understreget, at udfordringerne i forbindelse med globaliseringen gør det påkrævet, at EU opfylder sin internationale rolle ved effektivt og konsekvent at gøre brug af alle ressourcer, der er til dens rådighed. EU har gjort store fremskridt som international aktør, og i årenes løb er dens rolle i stigende grad blevet anerkendt på globalt plan. Samtidig bliver forventningerne stadig større både i og uden for EU, og det er nødvendigt at overveje, hvordan EU kan gøres til en stærkere og mere effektiv international aktør. Der er blevet fremlagt en række spørgsmål til overvejelse i arbejdsgruppen (CONV 206/02). Formålet med nærværende note er kort at gøre rede for baggrunden for disse spørgsmål (som supplement til dokument CONV 161/02 og CONV 200/02) og foreslå nogle hovedlinjer for drøftelserne i arbejdsgruppen.

#### **II. Spørgsmål til overvejelse**

##### Hvordan defineres og udformes EU's interesser?

2. Der er bred enighed om, at EU bedst kan forsvare fælles interesser ved at optræde samlet. På den anden side fremkalder den internationale udvikling sjældent samme reaktion eller grad af reaktion i de enkelte medlemsstater. Desuden er der en tendens til, at EU's internationale dagsorden mangler kontinuitet, da hvert formandskab stiller sine egne prioriteter i centrum. Dette stiller os over for to hovedudfordringer: hvordan kan vi bedst identificere og prioritere fælles interesser, og hvordan kan vi effektivt fremme konvergens mellem medlemsstaternes synspunkter, hvilket vil føre til større solidaritet og politisk vilje til at forsvare fælles interesser?

3. Det Europæiske Råd spiller en central rolle, idet det opstiller principper og generelle retningslinjer for udenrigspolitikken. Rådet udformer fælles politikker på grundlag af disse retningslinjer. I forbindelse med indsatsen på EF-plan spiller Kommissionen en central rolle som følge af dens initiativret, hvorimod FUSP-forslag kan fremsættes af mere end en aktør. Arbejdsgruppen kunne se på mekanismer, som kunne gøre det lettere for aktørerne i fællesskab at identificere EU-interesser og nå til enighed om en strategisk fremgangsmåde for varetagelse af disse interesser under udnyttelse af de særlige interesser og den specielle ekspertise, som de enkelte medlemsstater har i bestemte lande/regioner. Informationsudveksling, fælles politikvurderinger og andre samarbejdsmetoder både mellem hovedstæderne og institutionerne og i tredjelande udgør et vigtigt redskab til opnåelse af større konvergens mellem synspunkterne og vil bidrage til at fastlægge målsætningerne for EU's optræden udadtil. Arbejdsgruppen kunne undersøge, hvordan de eksisterende mekanismer kan styrkes, og eventuelt foreslå nye.

Hvordan sikrer man sammenhæng i EU's indsats og får koordineret alle de instrumenter, der er til rådighed, herunder udviklingsbistand, humanitær indsats, finansiel støtte, handelspolitik osv.?

4. Alle er enige om, at en velkoordineret anvendelse af samtlige instrumenter, økonomiske såvel som politiske, er vigtig for EU's evne til at øve indflydelse i international sammenhæng. EU har en betydelig økonomisk vægt; den er mange landes og regioners vigtigste handelspartner, verdens største yder af udviklings- og samarbejdsbistand, og euroens betydning er stigende på globalt plan. EU råder over en bred vifte af instrumenter, som den kan gøre brug af for at nå sine mål inden for de internationale forbindelser, og mange interne politikker har en vigtig ekstern dimension. De forskellige politikker og de instrumenter, de anvender, er indbyrdes forbundne; f.eks. kan en beslutning om udviklingssamarbejde eller humanitær bistand have en betydelig indvirkning på udenrigspolitikken og vice versa. Mange er af den opfattelse, at de nuværende ordninger inden for EU bør forbedres for at muliggøre en bedre koordinering og fremme en konsekvent og troværdig holdning i forbindelse med beslutningstagningen. Problemet har to aspekter: det vedrører både ordninger mellem institutionerne og institutionernes interne struktur.

5. Arbejdsgruppen kunne se på Rådets, Kommissionens og Europa-Parlamentets interne strukturer og undersøge, hvordan den interne koordinering af politikker og aktioner, der er relevante for EU's internationale relationer, kan forbedres. En mulighed vil være, at hver institution opretter et kontaktpunkt, der skal overvåge alle spørgsmål med en international dimension. (For så vidt angår Rådet ønsker arbejdsgruppen at tage udgangspunkt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Sevilla om reformer).
6. Arbejdsgruppen kunne også overveje mulighederne for at styrke synergierne mellem hovedaktørerne/de vigtigste institutioner. Dette kunne omfatte oplæg til styrkelse af samarbejdet mellem den højtstående repræsentant og Kommissionen, hvorved der skabes mulighed for fælles initiativer, eller hvorved visse af deres funktioner endog slås sammen i den ene eller anden form. Det vil også være værd at se på muligheden for en mere effektiv anvendelse af politikinstrumenter, der omfatter forskellige aktionsområder.

Hvordan sikres det, at beslutningsprocessen giver EU mulighed for at handle hurtigt og effektivt på internationalt plan? I hvilket omfang vil anvendelsen af fællesskabsmetoden kunne udvides til at omfatte andre aktionsområder og gøres mere effektiv? Hvilke lempelser kan man tænke sig i forhold til reglen om enstemmighed?

7. Alle er enige om, at det er vigtigt, at EU fører en dynamisk udenrigspolitik og således er i stand til at reagere hurtigt på den internationale udvikling. Dette hænger naturligvis nøje sammen med, om der er eller ikke er politisk vilje til at handle i et konkret tilfælde, hvilket understreger behovet for at fremme solidaritet og konvergens mellem medlemsstaternes synspunkter. Men desuden er mange af den opfattelse, at det nuværende krav om enstemmighed inden for FUSP begrænser EU's evne til at handle, og at det begunstiger en politik, der er dikteret af den mindst ambitiøse holdning. Det er også blevet fremhævet, at det tomrum, der opstår, hvis der ikke vedtages en EU-holdning/-aktion, ofte udfyldes af (til tider indbyrdes modstridende) nationale holdninger, der undergraver EU's troværdighed som international aktør. En udvidelse af fællesskabsmetoden (eller elementer af den) til at omfatte FUSP har været nævnt som en mulig løsning med henblik på at overvinde inertien inden for FUSP samt mere udbredt anvendelse af "forstærket samarbejde" og "konstruktiv afståelse" for at sikre, at EU kan være til stede på den internationale scene, når der er brug for det.

8. Arbejdsgruppen kunne se på muligheden for at udvide anvendelsen af kvalificeret flertal i beslutningstagningen på det udenrigspolitiske område, enten generelt eller i bestemte tilfælde, f.eks. ved behandlingen af forslag, som den højtstående repræsentant og kommissæren for eksterne forbindelser har fremsat i fællesskab, samt undersøge, om der eventuelt er andre aspekter af fællesskabsmetoden, der kan anvendes på FUSP. Det kunne også overvejes, om procedurerne inden for eksisterende EF-politikområder såsom handel og udviklingssamarbejde kan forbedres. Muligheden for igen at gøre brug af instrumentet fælles strategier (der tager sigte på at udvide brugen af kvalificeret flertal) kunne også overvejes i denne forbindelse. Arbejdsgruppen kunne endvidere undersøge, på hvilke betingelser en gruppe af medlemsstater som en "koalition af dem, der ønsker det", kunne fremme et initiativ på EU's vegne (forstærket samarbejde), og hvordan en mere effektiv anvendelse af muligheden for "konstruktiv afståelse" kan fremmes for medlemsstater, der ikke nødvendigvis ønsker at tilslutte sig et EU-initiativ, men som heller ikke ønsker at blokere det.

Hvilken lære kan man drage af erfaringerne med oprettelsen af stillingen som højtstående repræsentant for FUSP? Hvilken initiativret skal repræsentanten have? Hvordan sikres det, at han råder over de nødvendige ressourcer, herunder finansielle?

9. Oprettelsen af stillingen som højtstående FUSP-repræsentant i 1998 blev hilst velkommen både i og uden for EU. Nu næsten fire år efter, at den blev oprettet, er der almindelig enighed om, at den højtstående repræsentant i vid udstrækning har bidraget til at gøre opmærksom på EU ved at fastholde en tilstedeværelse i konfliktområder, holde kontakt til de vigtigste internationale partnere og skabe konvergens mellem synspunkterne i Rådet.
10. Arbejdsgruppen kunne overveje, hvordan EU yderligere kunne maksimere den gevinst, der hidrører fra den højtstående repræsentants arbejde, dvs. ved at styrke hans rolle i beslutningsprocessen og/eller øge de ressourcer, der er til hans rådighed. Man kunne f.eks. overveje at udvide retten til at fremsætte forslag på det udenrigspolitiske område (som ifølge traktaten på nuværende tidspunkt er forbeholdt medlemsstaterne og Kommissionen) til at omfatte den højtstående repræsentant og/eller undersøge muligheden for at lade denne være formand for Rådet i den sammensætning, der er ansvarlig for udenrigsspørgsmål (på nuværende tidspunkt Rådet (almindelige anliggender) under forsæde af formandskabet). Det vil også være nyttigt at overveje, hvilke ressourcer, menneskelige som finansielle, der vil være passende inden for og uden for EU i betragtning af omfanget af den højtstående repræsentants opgaver.

11. Spørgsmålet om et troværdigt og proaktivt EU-diplomati hænger nøje sammen med, om der er finansielle midler til rådighed til at understøtte udenrigspolitiske beslutninger med konkrete foranstaltninger. Arbejdsgruppen kunne undersøge, hvordan det kan sikres, at det nødvendige budget stilles til rådighed, både hvad angår størrelsen af midlerne, finansieringsprocedurer og ansvar.

Hvilke ændringer i ordningerne for ekstern repræsentation vil kunne styrke EU's indflydelse på internationalt plan? Hvordan kan man opnå en bedre synergi mellem EU's og medlemsstaternes diplomatiske aktiviteter?

12. Nogle har peget på, at EU's eksterne repræsentation mangler klarhed, og at én enkelt repræsentation ville forbedre EU's evne til at handle effektivt i international sammenhæng. Andre er af den opfattelse, at en forskelligartet repræsentation er uundgåelig i betragtning af EU's ganske særlige karakter, og at det er vigtigere at udsende samme budskab end at tale med én stemme.
13. Når man overvejer spørgsmålet om den eksterne repræsentation, bør man skelne mellem EU's optræden i multilaterale fora på den ene side og EU's bilaterale forbindelser på den anden side. For så vidt angår multilaterale spørgsmål kunne arbejdsgruppen overveje, hvilke ændringer i ordningerne for den eksterne repræsentation der kunne medvirke til, at EU kan udøve større indflydelse i de relevante internationale organisationer (FN, OSCE, Europarådet, internationale finansielle institutioner), og om det er muligt at rationalisere. Endvidere kunne arbejdsgruppen undersøge, hvordan mekanismerne kan forbedres, således at der udformes flere fælles EU-holdninger i internationale organisationer (samme budskab).
14. For så vidt angår EU's forbindelser med tredjelande kunne arbejdsgruppen overveje mulige ændringer i de nuværende ordninger for møder under den politiske dialog med henblik på at give repræsentationen større klarhed og kontinuitet. Også spørgsmålet om EU's repræsentation i tredjelande fortjener opmærksomhed. Medlemsstaterne og Kommissionen råder over et omfattende netværk af diplomatiske repræsentationer. Det kunne være nyttigt at se på, hvordan synergien mellem de forskellige tjenester kan forbedres for at sikre, at de samarbejder med henblik på de fælles EU-interesser, og overveje, hvordan repræsentationen på stedet bedst kan øge EU's indflydelse eksternt.