

CONV 161/02

NOT

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	EU:s externa åtgärder

För konventsledamöterna bifogas ett diskussionsunderlag om EU:s externa åtgärder.

Diskussionsunderlaget och frågorna i detta är avsedda som utgångspunkt för debatten vid konventets plenarmöte den 11–12 juli 2002.

=====

I. INLEDNING

1. Det är allmänt erkänt bland Europas medborgare att det finns mycket att vinna på att Europeiska unionen agerar kollektivt på världsarenan. Samtidigt framförs kritiken att unionens internationella genomslagskraft för närvarande inte når upp till vad som rimligen kan förväntas med tanke på dess ekonomiska betydelse, dess höga grad av intern integration och de resurser som den sammantaget förfogar över. Denna fråga betonades i Laekenförklaringen och har tagits upp av flera konventsledamöter.
2. Syftet med detta diskussionsunderlag är följande:
 - För det första att beskriva den befintliga ramen för gemenskapens/unionens åtgärder på området för yttre förbindelser. Detta kräver att man granskar i) den rättsliga grunden för sådana åtgärder (dvs. de befogenheter som gemenskapen/unionen har tilldelats), ii) de instrument som står till förfogande och iii) de olika berörda aktörernas ansvarsområden. I avsnittet ingår en del frågor som särskilt gäller vissa aspekter av de yttre förbindelserna och som förtjänar att diskuteras.
 - För det andra att fastställa några mer allmänna frågor som också kan granskas när man diskuterar unionens internationella genomslagskraft och att föreslå ett antal tänkbara diskussionsområden när det gäller hur unionens roll kan vidareutvecklas på det internationella planet.

II. NULÄGE

3. De viktigaste utrikespolitiska områden där gemenskapen redan från början fick betydelse (vilken består än i dag) faller under två separata rubriker: handel och utvecklingssamarbete. Sedan dess har gemenskapen successivt förvärvat ytterligare viktiga ansvarsområden inom andra aspekter av de yttre förbindelserna. Utöver ett antal explicita yttre gemenskapsbehörigheter har EG-domstolen erkänt en underförstådd yttre gemenskapsbehörighet, om internationella avtal är nödvändiga för att genomföra interna mål enligt fördraget eller om de påverkar den interna gemenskapslagstiftningen.
4. Det informella samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitiken utvecklades från början utanför gemenskapsstrukturen. Genom antagandet av Fördraget om Europeiska unionen 1993 upprättades en ny ram, kallad den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken. Tillämpningsområdet för denna har nyligen utvidgats till följd av beslutet om att upprätta en europaisk säkerhets- och försvarspolitik. I EU-fördraget föreskrivs också externa åtgärder på området rättsliga och inrikes frågor. Hela denna utveckling har lett till olika arrangemang för representation i internationella organisationer.
5. I följande avsnitt i diskussionsunderlaget presenteras dessa sex områden var för sig. I praktiken är de dock tätt sammanlänkade. I EU-fördraget krävs att unionen skall säkerställa att den genomgående handlar samstämmt i relationerna med omvärlden inom ramen för sin utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomiska politik och biståndspolitik. Rådet och kommissionen skall ansvara för sådan samstämmighet (artikel 3 i EU-fördraget).

A. HANDEL

Rättslig grund

6. Gemenskapen har exklusiv behörighet för den gemensamma handelspolitiken (artikel 133.1 i EG-fördraget). Detta har sitt ursprung i kravet att gemenskapen skall ansvara för de yttre konsekvenserna av den interna politiken för upprättandet av en tullunion. I artikel 133.1 föreskrivs exklusiv gemenskapsbehörighet särskilt för handel med varor, gränsöverskridande tjänster och några mycket speciella aspekter av immateriella rättigheter. Det finns dock en bestämmelse om att räckvidden kan utvidgas till att omfatta hela skalan av handel med tjänster och immateriella rättigheter om rådet enhälligt skulle besluta om detta (denna utvidgning av den exklusiva behörigheten utsträcks ytterligare genom Nicefördraget).

Instrument

7. De viktigaste handelspolitiska instrumenten är avtal om handelssamarbete med en eller flera stater eller internationella organisationer och ett antal autonoma rättsinstrument, exempelvis antidumpningsförordningen och det allmänna preferenssystemet (GSP).

Aktörer

8. När det gäller formella avtal, hänskjuter kommissionen normalt utkast till förhandlingsdirektiv till rådet för godkännande. När de har godkänts ligger de till grund för förhandlingarna som förs av kommissionen i samråd med en kommitté som utses av rådet enligt fördraget (Artikel 133-kommittén). Rådet ansvarar för ingåendet av avtalen. Ansvaret för den löpande förvaltningen av handelspolitiken ligger på kommissionen i nära kontakt med rådet. Kommissionen biträds i denna uppgift av Artikel 133-kommittén som sammanträder regelbundet.
9. Europaparlamentet informeras regelbundet om handelsfrågor och hörs i viktiga frågor men har ingen formell roll. EG-domstolen har utarbetat viktig rättspraxis i handelsfrågor. Att Världshandelsorganisationen upprättades och att områden som inte omfattas av den gemensamma handelspolitiken togs med i de multilaterala handelsreglerna har lett till ett pragmatiskt arrangemang som bygger på skyldighet att samarbeta mellan medlemsstaterna och gemenskapens institutioner, där kommissionen dock får behålla ansvaret för sektorsövergripande förhandlingar och för användningen av WTO:s tvistlösningsmekanismer. Gemenskapens inflytande i WTO återspeglar dess ställning som världens största handelsblock.

Att diskutera: Vad kan man lära sig av den relativa effektiviteten i gemenskapens utrikeshandelspolitik? Hur kan den göras ännu effektivare? Kan de faktorer som bidrar till dess effektivitet tillämpas i ett vidare perspektiv?

B. UTVECKLINGSSAMARBETE

Rättslig grund

10. I fördraget föreskrivs gemenskapsåtgärder på området utvecklingssamarbete (artiklarna 177–181 i EG-fördraget). Åtgärderna skall komplettera de bistånds- och samarbetsprogram som medlemsstaterna driver. Tillsammans med dessa bestämmelser är en annan viktig aspekt av gemenskapens utvecklingssamarbete de långvariga förbindelserna mellan EG och länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet som regleras i Cotonouavtalet mellan AVS, EG och medlemsstaterna (ett självständigt multilateralt avtal på grundval av artikel 310 i EG-fördraget). Dessutom finns det ett antal autonoma program för tekniskt bistånd (dvs. Meda, Tacis) som har utarbetats på grundval av artikel 308. Det kan finnas betydande utvecklingsaspekter inom andra områden av gemenskapspolitiken.

Instrument

11. Gemenskapen är världens största biståndsgivare för utvecklingssamarbete. Dess budget för utvecklingsbistånd uppgår till över 6 miljarder euro årligen (föranslutningsstöd ej medräknat), inklusive 1 miljard euro för humanitär nödhjälp. Dessutom finns en separat fond för stöd till AVS-länderna (Europeiska utvecklingsfonden) som ligger utanför gemenskapsbudgeten och omfattas av egna särskilda förfaranden. Lån till tredje land tillhandahålls av Europeiska investeringsbanken. Arrangemangen för gemenskapens utvecklingssamarbete kan också omfattas av interna rättsinstrument och avtal med tredje land eller internationella organisationer.

Aktörer

12. Rådet ansvarar, på grundval av ett förslag från kommissionen och genom medbeslutande med Europaparlamentet, för upprättandet av den rättsliga ramen för beviljande av gemenskapsbistånd för utvecklingssamarbete och för fastställandet av den totala finansieringsramen. Medbeslutandeförfarandet gäller inte ingåendet av internationella avtal vilka ingås av rådet. Kommissionen ansvarar för genomförandet och förvaltningen. Reglerna för detta fastställs i den rättsliga ramen och de inbegriper vanligen en viss grad av medlemsstatskontroll enligt kommittéförfarandet.

Att diskutera: Kan man effektivisera biståndspolitiken genom sammansmältning av de olika instrumenten? Kan man, med hänsyn till besluten i Sevilla nyligen, ytterligare öka samstämmigheten mellan biståndspolitiken och annan utrikespolitik genom organisationsförändringar inom a) kommissionen och/eller b) rådet, och/eller genom att förstärka parlamentets roll?

C. ANDRA ASPEKTER AV GEMENSKAPENS UTRIKESPOLITIK

Rättslig grund

13. I fördraget föreskrivs uttryckligen delad yttre behörighet mellan gemenskapen och medlemsstaterna på följande områden: Den monetära politiken (artikel 111 i EG-fördraget), forskning (artikel 170 i EG-fördraget) och miljöfrågor (artikel 174 i EG-fördraget). Utöver dessa områden har EG-domstolen erkänt en underförstådd gemenskapsbehörighet om internationella avtal är nödvändiga för att genomföra interna mål enligt fördraget eller om de påverkar intern gemenskapslagstiftning, t.ex. fiske, transport och jordbruk. I artikel 310 regleras förhandlingar om och ingående av associeringsavtal.

Instrument

14. Det främsta rättsliga instrumentet för förvaltning av de yttre aspekterna av gemenskapspolitiken är avtal med ett eller flera stater eller internationella organisationer. Förfarandena för dessa fastställs i artikel 300 i EG-fördraget. Dessa avtal sammanför ofta en lång rad redskap för förvaltning av förbindelserna (t.ex. handel, utvecklingssamarbete, miljöpolitik, forskningssamarbete och politisk dialog). Under årens lopp har gemenskapen utarbetat ett nät av avtal med enskilda länder, grupper av länder och internationella organisationer. De tidiga avtalen har i många fall uppdaterats, deras räckvidd har utvidgats och de har i vissa fall ersatts av associeringsavtal som inbegriper ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, gemensamma åtgärder och särskilda förfaranden. Resultatet är att gemenskapen har ett vidsträckt och brokigt nät av avtalsförbindelser som omfattar hela världen. Avtalen innehåller nästan alltid skyldigheter att regelbundet samråda både på minister- och tjänstemannanivå, där frekvensen, nivån och typen av EG/EU-representation (dvs. rådet eller kommissionen) är olika beroende på avtal samt bestämmelser om tvistlösning.

Aktörer

15. Förvaltningen av de yttre aspekterna av dessa politikområden delas i praktiken mellan kommissionen, rådet och medlemsstaterna. Kommissionen ansvarar för förhandlingar om internationella avtal på grundval av ett bemyndigande och direktiv som beslutas av rådet, och rådet ingår avtalen efter att ha hört Europaparlamentet eller med dess samtycke. Internationella avtal innehåller ofta några bestämmelser som omfattas och några som inte omfattas av gemenskapens behörighet (blandade avtal). De undertecknas av gemenskapen och medlemsstaterna gemensamt och är före ingåendet föremål för nationella ratificeringsförfaranden med avseende på de bestämmelser som omfattas av medlemsstaternas behörighet. Detta innebär att det krävs samförstånd mellan medlemsstaterna också för bestämmelser som omfattas av gemenskapens behörighet och godkänns genom omröstning med kvalificerad majoritet. Om en medlemsstat underlåter att ratificera de bestämmelser som omfattas av dess kompetens innebär detta att hela avtalet, inbegripet de bestämmelser som omfattas av gemenskapens behörighet, inte kan träda i kraft. Interimsavtal kan användas för att tillfälligt genomföra gemenskapsaspekterna av dessa avtal.

Att diskutera: Kan man öka samstämmigheten mellan de externa aspekterna av gemenskapens politik (t.ex. miljö, jordbruk) och övrig externpolitik genom organisatoriska förändringar inom a) kommissionen och/eller b) rådet? Kan man förenkla förfarandena för blandade avtal?

D. DEN GEMENSAMMA UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIKEN

Rättslig grund

16. Bland målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ingår, enligt definitionen i fördraget, att skydda unionens gemensamma värden, intressen och integritet, stärka fred och säkerhet både inom unionen och internationellt samt främja det internationella samarbetet, demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna (avdelning V i EU-fördraget).
17. Medlemsstaterna är genom fördraget skyldiga att aktivt och förbehållslöst stödja unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP), förstärka sin ömsesidiga politiska solidaritet och avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet på den internationella arenan. För att utforma och genomföra den gemensamma politiken upprättades instrument som den gemensamma åtgärden och den gemensamma ståndpunkten utöver de befintliga mekanismerna för samordning och samråd. I Amsterdamfördraget förstärks GUSP ytterligare genom inrättandet av en tjänst som hög representant, unionens behörighet när det gäller krishantering fastställdes mer explicit och instrumentet gemensam strategi lades till. Det omfattar både gemenskaps- och GUSP-dimensioner och ökar möjligheten till omröstning med kvalificerad majoritet.
18. På området utrikes- och säkerhetspolitik finns det inga gränser för den gemensamma politikens räckvidd och styrka. Beslutet om och hur långt de befintliga alternativ som anges i fördraget skall användas beror helt på de olika berörda aktörernas politiska vilja. Med andra ord finns det inga hinder som härrör från avgränsningen av behörighet mellan unionen och medlemsstaterna. (Den enda restriktionen för unionens agerande är av ett annat slag: behörighetsfördelningen med EG måste respekteras (artikel 47 i EU-fördraget).)

Instrument

19. De instrument som används i GUSP är annorlunda än dem som används på gemenskapsområdet. Alla GUSP-åtgärder följer inte av bindande rättsakter. Den drivande kraften i GUSP är medlemsstaternas politiska vilja att samordna sina ståndpunkter, och att nå fram till ett gemensamt synsätt för att tillsammans kunna utöva större inflytande på den internationella arenan. Det är därför medlemsstaterna i fördraget beslutade att förstärka det systematiska samarbetet inom utrikespolitiken (dock utan skyldighet att enas om en ståndpunkt). Så snart man har enats om en ståndpunkt kan denna få verkan genom en GUSP-rättsakt, även om detta inte alltid är nödvändigt.
 - a) **Rättsakter: gemensamma strategier, gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter och beslut**
20. Rättsakter kräver ett formellt beslut av antingen Europeiska rådet eller rådet. Gemensamma strategier beslutas av Europeiska rådet genom enhällighet, när det gäller länder/regioner eller ärenden där medlemsstaterna delar starka gemensamma intressen, och omfattar både gemenskaps- och GUSP-aspekter. Så snart en gemensam strategi har antagits kan rådet fatta beslut om uppföljningsåtgärder genom omröstning med kvalificerad majoritet. Tre gemensamma strategier har hittills antagits: Ryssland, Ukraina och Medelhavsområdet. Gemensamma åtgärder används när unionen anser att en operativ åtgärd är nödvändig. De beslutas med enhällighet (utom inom ramen för en gemensam strategi) och är bindande för medlemsstaterna. Rådet kan också anta gemensamma ståndpunkter om internationella eller regionala frågor eller frågor av tematisk karaktär. De kräver enhällighet utom inom ramen för

en befintlig gemensam strategi. Medlemsstaterna är skyldiga att rätta sin nationella politik efter en gemensam ståndpunkt och att försvara den också inom internationella organisationer. Rådet antar beslut främst för att utvidga eller ändra befintliga gemensamma ståndpunkter eller gemensamma åtgärder. Medlemsstater som antingen inte vill ansluta sig eller vill blockera konsensus kan använda sin rätt till konstruktiv röstnedläggning (artikel 23).

b) Systematiskt samarbete: samordning, samråd och information

21. I fördraget fastställs att medlemsstaterna skall samordna sina ståndpunkter inom internationella organisationer och vid internationella konferenser. Denna samordning leder i många fall till en gemensam strategi från EU:s sida. Samordning och samråd äger också rum i tredje land genom medlemsstaternas diplomatiska beskickningar och kommissionens delegationer. Genom regelbundna möten är det möjligt att utbyta information och utarbeta gemensamma analyser av politiska frågor som därefter kan bidra till rådets diskussioner. Det nät av krypterade meddelanden (COREU) som knyter samman medlemsstaterna, kommissionen och generalsekretariatet är en viktig kanal för informationsutbyte, analys och utarbetande av GUSP- beslut och uttalanden.

c) Särskilda representanter, politisk dialog, uttalanden och demarscher

22. Rådets praxis att utse särskilda representanter formaliserades i Amsterdamfördraget (artikel 18.5). Unionen har för närvarande särskilda representanter som arbetar på plats i området kring de stora sjöarna, inom fredsprocessen i Mellanöstern, stabilitetspakten för sydöstra Europa, Afghanistan, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien samt Bosnien och Hercegovina. EU för en politisk dialog med över 50 länder och 10 internationella organisationer. Nästan 300 möten som sträcker sig från toppmöten till möten på expertnivå äger rum årligen. Unionen företräds av ordförandeskapet som biträds av den höge representanten eller av trojkan (vilket är fallet vid de flesta möten för politisk dialog) eller enbart av den höge representanten. Uttalanden (som inte nämns i avdelning V i fördraget) används i stor utsträckning för att tillkännage unionens synpunkter på den internationella utvecklingen: över 100 uttalanden offentliggörs varje år. Demarscher används när unionen vill uttrycka sina synpunkter mer direkt till de berörda och efterlysa åtgärder: de är ofta sekretessbelagda, men kan offentliggöras om det är lämpligt.

d) Ingående av internationella avtal

23. Rådet kan ingå internationella avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer (artikel 24 i EU-fördraget). Ordförandeskapet förhandlar på grundval av ett mandat från rådet (grundat på enhällighet). Sådana avtal är, när de har ingåtts, i princip bindande för alla medlemsstater.

e) Finansiering av GUSP

24. Budgeten för GUSP, som ingår i gemenskapernas allmänna budget (avdelning B8), upprättades för att finansiera operativa åtgärder (administrativa utgifter för GUSP belastar EG:s budget för den institution som utgiften berör). Den ekonomiska förvaltningen av GUSP-utgifterna i EG:s budget ligger inom kommissionens ansvarsområde. Budgeten för GUSP uppgår i genomsnitt till ca 30–40 miljoner euro per år (mindre än 1 % av den totala budgeten för yttre förbindelser) och visar sig regelmässigt otillräcklig för att finansiera och genomföra de utrikespolitiska besluten. I princip kan anslag då överföras från en annan

(gemenskaps) budgetpost, men denna möjlighet, som är omständlig och institutionellt känslig, har bara utnyttjats en gång. Det är också möjligt att finansiera GUSP-åtgärder direkt via medlemsstaterna, men det sker sällan (t.ex. för att finansiera överföringen av Västeuropeiska unionens tillgångar till EU). Besluten om finansiering är särskilt komplicerade på områden med stark utrikespolitisk dimension (och konsekvenser) och där gemenskapen har tilldelats och utövat behörigheter.

Aktörer

25. GUSP ingår i den gemensamma institutionella ramen. Det innebär att samma institutioner tjänar både gemenskapen och GUSP. När det gäller GUSP verkställs dock politiken i stor utsträckning av medlemsstaterna, och rådets, medlemsstaternas, kommissionens och Europaparlamentets roller är olika i de två fallen.

Europeiska rådet beslutar om principer och allmänna riktlinjer, även i fråga om försvar och säkerhet. Det beslutar också enhälligt om gemensamma strategier som föreslås av rådet.

Rådet (allmänna frågor) samlar utrikesministrarna, den höge representanten och kommissionären för yttre förbindelser för att diskutera GUSP-frågor och säkerställa enhetlighet, konsekvens och effektivitet i unionens handlande (artikel 13 i EU-fördraget). Det utarbetar gemensam politik på grundval av Europeiska rådets riktlinjer och gemensamma strategier och antar för detta ändamål gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter, beslut, slutsatser, uttalanden, osv.

Att GUSP på senare år har blivit effektivare beror mycket på den höge representantens centrala betydelse sedan oktober 1999 när det gäller att biträda rådet med utformningen och genomförandet av de utrikespolitiska initiativen. Han kan också ges mandat av rådet eller Europeiska rådet att agera på unionens vägnar, som på Balkan och i Mellanöstern. Genom fördraget (artiklarna 18 och 26) tilldelas han särskilt ansvar för att företräda unionen i den politiska dialogen med tredje part. Han biträds av en enhet för politisk planering och tidig förvarning som upprättats på grundval av en förklaring som fogas till Amsterdamfördraget. Hans aktiva roll i det diplomatiska arbetet i kritiska områden, t.ex. på Balkan och i Mellanöstern är allmänt känd.

Den medlemsstat som innehar det halvårsvisa ordförandeskapet har en viktig uppgift när det gäller att lägga fram initiativ, fastställa gemensamma utgångspunkter och säkerställa genomförandet av besluten. Ordförandeskapet företräder unionen i dialogen med tredje land och framför unionens ståndpunkt i multilaterala forum som FN, Europarådet och OSSE.

Kommissionen medverkar fullt ut i arbetet och har tillsammans med medlemsstaterna rätt att ta upp frågor inom GUSP-området och att lägga fram förslag för rådet (artiklarna 27 och 22 i EU-fördraget). Den medverkar också fullt ut för att företräda unionen, en uppgift som främst åligger ordförandeskapet som biträds av den höge representanten (artikel 18 i EU-fördraget). Kommissionens delegationer i tredje land medverkar också fullt ut i GUSP-åtgärderna.

Ordförandeskapet och kommissionen informerar regelbundet Europaparlamentet om GUSP-frågor (artikel 21 i FEU). Den höge representanten vänder sig också regelbundet till Europaparlamentet. I fördraget (artikel 21) föreskrivs även att ordförandeskapet skall höra Europaparlamentet och att hänsyn skall tas till dess synpunkter.

Domstolen har ingen roll att spela i GUSP-frågor, utom när det gäller avgränsningen av befogenheter mellan gemenskapen och unionen.

Att diskutera: Hur kan man maximalt öka den förbättrade effektivitet inom GUSP, som utnämningen av den höge representanten medfört? Bör hans roll förstärkas och i så fall på vilket sätt (t.ex. genom att ge honom förslagsbefogenheter)? Hur kan man bäst förbättra sammanhanget mellan GUSP och särskild externpolitik? Kan man förenkla GUSP-instrumenten, särskilt genom att göra det möjligt att i större utsträckning använda instrumentet gemensam strategi med de rationaliserade förfarande för beslutsfattande som det öppnar vägen för? Hur kan man på bästa sätt utnyttja medlemsstaternas diplomatiska starka sidor, både när det gäller att analysera och företräda? Kan man hitta på effektivare sätt och förfaranden för att finansiera GUSP?

E. EUROPEISK SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIK

Rättslig grund

26. Säkerhetsfrågor har ansetts vara en del av GUSP sedan den inleddes enligt Fördraget om Europeiska unionen. Amsterdamfördraget inför dock en tydligare grund för säkerhetsfrågor i fördraget. Det klargör uttryckligen unionens möjlighet att delta i eller leda en rad krishanteringsuppdrag (de s.k. Petersberguppdragen). Följden av dessa bestämmelser är att säkerhets- och försvarspolitik framför allt definieras som krishantering och inte som territoriellt försvar, trots att fördraget lämnar möjligheten öppen (artikel 17) att GUSP skulle kunna leda till en gemensam försvarspolitik om Europeiska unionen beslutar det. Elva medlemsstater är Nato-allierade (10 är medlemmar av VEU) och har således redan åtaganden om ömsesidigt bistånd; de övriga medlemsstaterna är neutrala. Enligt ett protokoll som fogas till fördraget kommer Danmark inte att delta i arbetet med att utarbeta sådana unionsbeslut och unionsåtgärder som har anknytning till försvarsfrågor.

Instrument

27. De rättsliga instrumenten på ESFP-området är i huvudsak samma som för GUSP. Varje beslut att inleda en krishanteringsoperation skall fattas på grundval av en gemensam åtgärd. Fördraget (artikel 23) utesluter dock uttryckligen att majoritetsröstning tillämpas på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser (och Nicefördragets bestämmelser om "närmare samarbete" gäller inte på detta område). Beträffande operationella instrument anges i fördraget (artikel 17) unionens möjlighet att anlita VEU för att utarbeta och genomföra beslut och åtgärder som har försvarsmässiga konsekvenser. I praktiken har dock denna bestämmelse satts ur spel genom att unionen själv utvecklar operationella kapaciteter, och Nicefördraget inbegriper nya bestämmelser som återspeglar detta förhållande. Den övergripande strategin för att få fram sådana kapaciteter är att planera både a) användningen av den fullständiga uppsättning instrument, civila och militära, som är tillgängliga för unionen och medlemsstaterna och b) behovet av samarbete och komplementaritet med Nato. (Några medlemsstater har på frivillig grund, som inte är kopplad till EU, tagit initiativ till gemensamma enheter, t.ex. Eurocorps).

Aktörer

28. Det är huvudsakligen samma aktörer som för GUSP även om deras roll och ansvar skiljer sig något åt. Medlemsstaterna är den drivande kraften bakom säkerhets- och försvarspolitiken. Med tanke på stats- och regeringschefernas ansvar för nationella beslut om försvarsfrågor och krishantering skulle Europeiska rådets roll vara särskilt viktig. Det ankommer på rådet att fatta enhälligt beslut om inledandet av en militär operation. Sedan ankommer det på varje medlemsstat att besluta om och hur den skall bidra. Insatser görs för närvarande för att uppmuntra förstärkta nationella bidragskapaciteter; hittills med blandad framgång.
29. Införandet av ESFP har lett till att det skapats en del nya strukturer inom rådet, bl.a. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik som förutom sin allmänna roll när det gäller att utarbeta GUSP-politik har en särskild funktion för att utöva politisk kontroll och strategisk ledning i krissituationer, Militära kommittén, som ger militära råd, och EU:s militära stab som består av utstationerade tjänstemän från medlemsstaterna och skall tillhandahålla militär expertis och bistå Militära kommittén. Den höge representantens särskilda roll i krishanteringsoperationer erkändes av Europeiska rådet i Nice som enades om att denne skall kunna vara ordförande i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik i kristider. Kommissionen deltar fullt ut i ESFP:s icke-militära aspekter.

Att diskutera: Hur kan man på bästa sätt bygga upp en riktig ESFP med beaktande av de enskilda medlemsstaternas särskilda inställning till försvars- och säkerhetsfrågor? Hur kan man bäst säkerställa en verklig förbättring av kapaciteten på detta område?

F. EUROPEISKA UNIONEN/EUROPEISKA GEMENSKAPEN I INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

30. Samarbete i internationella organisationer och multilaterala forum är ett viktigt inslag i den externa politiken i allmänhet. Multilaterala åtgärder, antingen de är finansiella, ekonomiska eller politiska, tjänar till att stärka stabilitet och ömsesidigt beroende på den globala scenen. De internationella konsekvenserna av unionens inrikes- och utrikespolitik är allmänt erkända. Men unionens ställning och status i internationella organisationer är ganska oklar och mycket komplex.
31. Europeiska unionen som sådan har ingen rättslig ställning i multilaterala organisationer som FN, OSSE, Europarådet, de internationella finansiella institutionerna eller internationella forum som G7 eller G8. Enligt dessa institutioners stadga är generellt endast suveräna stater fullvärdiga medlemmar.
32. Trots denna generella regel har Europeiska gemenskapens deltagande i FN-organ och FN-organisationer utvecklats avsevärt under årens lopp. På vissa områden där EG/EU har exklusiv eller delad behörighet har medlemsstaterna förhandlat med det relevanta FN-organet om att få EG:s ställning erkänd/förstärkt. Detta har inte på något sätt ändrat medlemsstaternas ställning inom dessa organisationer. EG, som företräds av kommissionen, har för närvarande en ställning som varierar från ett FN-organ till ett annat. EG är fullvärdig medlem i WTO och FAO och fiskeriorganisationer men har endast observatörsstatus i FN:s generalförsamling, Ecosoc och de flesta av deras underordnade organ. Det har ingen status i Internationella domstolen, FN:s säkerhetsråd eller Unicef. EG har ställning som "fullvärdig deltagare" i OECD. Kommissionen, som

företrädar EG, är observatör i Europarådet och OSSE och deltar i de flesta aktiviteterna inom G7/G8 (utom G7 finans). När rådets ordförandeskap innehas av ett land som inte är medlem i G7/G8 inbjuds detta till toppmöten och ministermöten i G7/G8. Förbindelserna mellan gemenskapen och vissa internationella organisationer eller deras underordnade organ styrs av särskilda bestämmelser i fördraget (FN: FEG artikel 302, Europarådet: FEG artikel 303, OECD: FEG artikel 304.)

33. Trots att Europeiska unionen saknar rättslig ställning i internationella organisationer, är dess medlemsstater genom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bundna att försvara unionens ståndpunkter, som i allmänhet läggs fram av ordförandeskapet, inom dessa organisationer. Denna princip gäller t.ex. i ett antal kommittéer i FN:s generalförsamling, FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, Europarådet och OSSE. Den medlemsstat som innehar ordförandeskapet kan på EU:s vägnar lägga fram initiativ, en möjlighet som har utnyttjats i allt högre grad under de senaste åren. I artikel 19 i FEU fastställs dessutom att medlemsstater som är medlemmar i FN:s säkerhetsråd skall samråda med varandra, hålla övriga medlemsstater informerade och se till att unionens ståndpunkter och intressen tillvaratas: samordning sker nu före säkerhetsrådets möten.
34. I Bretton Woods-institutionerna (IFI:er) tillhör EU:s medlemsstater en rad olika IMF-grupperingar, som är representerade i styrelsen (ECB inbjuds som observatör när styrelsen diskuterar euro-frågor). Medlemsstaterna samordnar informellt sina ståndpunkter vid regelbundet återkommande möten där kommissionen är närvarande. I några frågor sker samordning i Ekonomiska och finansiella kommittén eller bland finansministrarna i rådet. En sådan samordning är inte så vanlig när det gäller IBRD:s (Världsbanken) diskussioner. Vid de årliga gemensamma IMF/IBRD-mötena överlämnar varje medlemsstat ett skriftligt bidrag, Ekofinrådets ordförande överlämnar ett skriftligt tal på EU:s vägnar, kommissionen och ECB har observatörsstatus för den öppna delen av mötet och kommissionen, som agerar för gemenskapen, överlämnar ett skriftligt tal till utvecklingskommittén.

*Att diskutera: Kan unionen i ett bredare spektrum av internationella organisationer
a) tala med en röst eller b) framföra ett gemensamt budskap eller c) uppträda med en
bättre samordning?*

III. FRÅGOR SOM SKALL ÖVERVÄGAS

35. Vid diskussionen om hur man skall gå tillväga fortsättningsvis för att den internationella effekten skall bli så stor som möjligt, bör fyra speciella områden beaktas. Några skulle medföra en revidering av fördraget.

a) Att säkerställa konsekvens

Det råder allmän enighet om att unionen måste utveckla sin politik och använda sina resurser på ett konsekvent sätt för att vara trovärdig och effektiv på den internationella scenen. Unionens ekonomiska och politiska förbindelser med tredje länder/regioner och dess åtgärder inom internationella organisationer styrs av olika regler och beslutsförfaranden. En del har hävdats att det nuvarande systemet gör det svårt att säkerställa att instrumentens mångfald utnyttjas harmoniskt i strävan efter att uppnå gemensamma mål. Pekar detta på strukturella ändringar inom och mellan parlamentet, kommissionen och rådet? Kan man, särskilt i krissituationer, tänka sig att lägga fram ett

enda förslag för rådet som omfattar den föreslagna användningen av alla särskilda administrativa redskap?

b) Att fastställa gemensamma intressen

Omfattningen av den integration som uppnåtts inom Europeiska gemenskapen/unionen innebär att medlemsstaterna i större utsträckning har ett antal intressen gemensamt. Fastställandet av sådana gemensamma intressen beror delvis på att man delar och gemensamt bedömer information: detta kan även spela en viktig roll för att stärka det ömsesidiga förtroendet. Medlemsstaterna och kommissionen delar rätten att ta upp frågor inom GUSP, men en gemensam strategi kan endast beslutas kollektivt. Europeiska rådet har diskuterat hur det kan bli bättre rustat för sin strategiska roll. Arrangemang inom rådet (allmänna frågor) diskuteras också. Vad kan göras ytterligare för att fastställa och prioritera gemensamma intressen?

c) Att främja flexibilitet

En dynamisk utrikespolitik innebär att unionen kan reagera omedelbart på det som händer internationellt, genom att tillgripa de resurser som är lämpligast. Många anser att de nuvarande finansiella restriktionerna för GUSP och den regel som gör att unionen inte kan agera i GUSP om inte samtliga medlemsstater godkänner det enhälligt begränsar unionens förmåga att agera och leder till en politik som styrs av a) nedskärning av kostnaderna och b) bara vilar på minsta gemensamma nämnare. Bör man överväga att införa större flexibilitet för att bidra till att dessa svårigheter övervinns?

d) Få till stånd att unionen talar med en röst

Traditionellt har representationen utåt ombesörjts av ordförandeskapet eller av kommissionen beroende på sakfrågorna. I praktiken har det ibland uppstått en informell praxis med en "ledande nation", särskilt i de huvudstäder där få medlemsstater har beskickningar. Dessutom innebär inrättandet av den höge representanten att det ofta är han som i krissituationer företräder unionen i praktiken och tar initiativet i en politisk dialog på rådets vägnar. (Den politiska dialogen sker ofta i form av en "trojka", något som många finner svårhanterligt och ineffektivt.) Även om det i vissa situationer är klart vem som i praktiken är unionens främsta språkrör, är den samlade situationen komplicerad för de som står utanför unionen och som vill veta vem man skall vända sig till. Hur kan vi bäst få till stånd att unionen talar med en röst?

36. När man går igenom dessa fyra frågor bör man hålla följande underliggande faktorer i minnet.

- a) Ökad globalisering och det faktum att ett allt större antal av framför allt interna gemenskapspolitiska frågor numera har en betydande internationell dimension gör det ännu viktigare att få en effektiv strategisk överblick över den internationella genomslagskraften i en sådan politik. Den externa handels- och biståndspolitikerna har likaledes direkta konsekvenser för utrikespolitiken, även om utrikespolitikens trovärdighet och genomslagskraft ofta kräver konkreta slutresultat. Att säkerställa samstämmighet är därför viktigt.

- b) Men det är få internationella händelser som framkallar samma reaktion eller samma intensiva reaktion i varje medlemsstat. Geografiska lägen och historisk bakgrund skiljer sig från varandra, liksom mänskliga och ekonomiska faktorer. Nationella traditioner med ett engagemang för särskilda geografiska områden och i vilken utsträckning medlemsstaterna är villiga att engagera sig för sådana områden varierar väsentligt. Sådana traditionella kopplingar skulle dock kunna betraktas som en tillgång för unionen.
- c) Alla är eniga om att när unionen kan agera samlat, skall den göra det. Det kanske är orealistiskt att förmoda att om man inte har nått samförstånd inom unionen, kommer de medlemsstater som direkt eller som starkt påverkas av en utifrån kommande händelse att avstå från att själva vidta åtgärder. När en medlemsstat anser att dess vitala nationella intressen verkligen har påverkats, skulle trycket från den allmänna opinionen och i det nationella parlamentet kunna kräva att den vidtar åtgärder.

Även om många medlemsstater är medlemmar i Nato/VEU och bundna av åtaganden om ömsesidigt försvar skulle en kollektiv militär insats från EU:s sida vara omöjlig enligt de rådande arrangemangen om en medlemsstat skulle angripas eller dess vitala intressen hotas. Några medlemsstater skulle kanske vara ovilliga att göra ett tillräckligt stort åtagande, antingen p.g.a. politisk vilja eller p.g.a. resurser för militär kapacitet. Andra hävdar att ett gemensamt försvar som saknar vilja och resurser inte är trovärdigt.

- d) Fastställandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik med en specifik rättslig ram och specifika instrument och förfaranden ger belägg för medlemsstaternas erkännande att även om deras vitala intressen inte alltid sammanfaller, delar de ett gemensamt intresse av att samarbeta när så är möjligt. Detta samarbetet ökar och trenden har avspeglats i efterföljande ändringar i förfaranden och införandet av nya instrument, såsom i Amsterdamfördraget. Man skulle kunna överväga hur man stärker denna trend ytterligare.

IV. OMRÅDEN SOM KRÄVER REFLEXION

37. EU:s inställning till yttre förbindelser grundar sig på det faktum att unionen tjänar på att agera kollektivt på den internationella scenen och att dess resurser bör användas konsekvent och effektivt. När man reflekterar över hur man skall uppfylla dessa ambitioner bättre i framtiden, bör man behandla följande allmänna frågor:

- i) Hur skulle man kunna stärka konvergensen mellan medlemsstaternas synpunkter på olika frågor i den externa politiken med beaktande av nationella traditioner och intressen samt uppmuntra solidariteten mellan dem? Och hur kan man säkerställa att en konsekvent politik inte framkallar konvergens om en gemensam politik satt på den lägsta ambitionsnivån?
- ii) Hur skulle man kunna stärka sammanhanget mellan de olika målen i unionens politik, t.ex. mellan biståndspolitiken och andra politikområden, såväl externa som interna?
- iii) I vilken utsträckning skulle användningen av gemenskapsmetoden kunna utvidgas till att omfatta flera politikområden? När det gäller de frågor som idag behandlas inom GUSP, kan man utvidga de möjligheter med vars hjälp rådet kan fatta beslut utan att behöva uppnå enhällighet? Och/eller bör man införa flexibla regler som ger en grupp medlemsstater möjlighet att ta initiativ på unionens vägnar?

- iv) Hur skulle man kunna effektivisera användningen av gemenskapsmetoden, t.ex. genom en större samstämmighet inom och mellan a) kommissionen och/eller b) rådet och/eller c) genom att utöka parlamentets roll?
 - v) Vilka lärdomar kan man dra av erfarenheterna från den nyligen inrättade posten som hög representant?
 - vi) När det gäller den gemensamma försvarspolitiken, vilka uppdrag, om några, utöver Petersbergsuppdragen bör tilldelas unionen? Vill vi förse unionen med en verklig operativ förmåga, inklusive militärkapacitet? Om så är fallet, hur kan vi garantera tilldelningen av de resurser som är nödvändiga för trovärdigheten? Bör vi tänka oss tillträdeskriterier och en pakt som därefter skall följas, i linje med vad som har gjorts beträffande den monetära unionen?
 - vii) Föreligger det ett behov av att ändra de nuvarande arrangemangen för unionens/gemenskapens representation i tredje land och/eller i internationella organisationer?
-