

CONV 252/02

WG VII 1

NOT

från: Vice ordförande Jean-Luc Dehaene

till: Konventets ledamöter

Ärende: Mandat för arbetsgrupp VII för yttre åtgärder

För ledamöterna bifogas en kommentar till mandatet, där de frågor som ställdes i CONV 206/02 ytterligare preciseras. Avsikten är att underlätta diskussionerna i arbetsgruppen för yttre åtgärder.

Arbetsgrupp VII för yttre åtgärder
Ordförande: Vice ordförande Jean-Luc Dehaene

Kommentar till mandatet

1. Inledning

1. Vid konventets plenarmöte om yttre åtgärder (den 11–12 juli) bekräftades att EU har mycket att vinna på att agera gemensamt på den internationella arenan. Bara en stark och enad union kan skydda sina politiska och ekonomiska intressen och försvara de värden som är av central betydelse för unionen i sig. Det erinrades också om att de utmaningar som globaliseringen innebär kräver att unionen lever upp till sin internationella roll genom att effektivt och konsekvent använda alla resurser som står till dess förfogande. Unionen har kommit en bra bit på väg som internationell aktör och dess betydelse har i allt högre grad erkänts på den internationella arenan under årens lopp. Samtidigt fortsätter förväntningarna att växa både inom och utanför EU, och vi måste undersöka hur unionen kan bli en starkare och effektivare internationell aktör. Arbetsgruppen har fått ett antal frågor att ta ställning till (CONV 206/02). Syftet med det här dokumentet är att kortfattat (tillsammans med dokument CONV 161/02 och CONV 200/02) förklara bakgrunden till frågorna och föreslå en möjlig inriktning på diskussionerna i arbetsgruppen.

II. Frågor att diskutera

Hur skall unionens intressen fastställas och utvecklas?

2. Det är allmänt erkänt att ett gemensamt agerande är bästa sättet för unionen att försvara sina gemensamma intressen. Samtidigt ger den internationella utvecklingen sällan upphov till samma reaktion, eller en lika stark reaktion, i alla medlemsstater. Dessutom har EU:s internationella agenda en tendens att sakna kontinuitet, eftersom varje ordförandeskap vill sätta sina egna prioriteringar i centrum. Detta ställer oss inför två viktiga utmaningar: Hur kan vi bäst fastställa och prioritera de gemensamma intressena, och hur kan vi på ett verksamt sätt främja en samsyn mellan medlemsstaterna, vilken skulle leda till mer solidaritet och politisk vilja att försvara de gemensamma intressena?

3. Europeiska rådet har en nyckelroll när det gäller att fastställa principer och allmänna riktlinjer för utrikespolitiken. Rådet utarbetar den gemensamma politiken på grundval av dessa riktlinjer. När det gäller gemenskapsåtgärder har kommissionen genom sin initiativrätt en central roll, medan förslag på GUSP-området kan läggas fram av mer än en aktör. Arbetsgruppen kan diskutera mekanismer som skulle kunna hjälpa de olika aktörerna att gemensamt fastställa EU:s intressen och enas om en strategisk inriktning för att försvara dessa och samtidigt dra nytta av enskilda medlemsstaters särskilda intressen och sakkunskap med avseende på vissa länder/regioner. Informationsutbyte, gemensamma politiska bedömningar och andra samarbetsmetoder både mellan huvudstäderna och institutionerna samt i tredje land är viktiga redskap för att främja en samsyn och skulle göra det lättare att fastställa målen för EU:s yttre åtgärder. Arbetsgruppen kan diskutera hur de befintliga mekanismerna kan stärkas och eventuellt föreslå nya.

Hur kan man säkerställa konsekvensen i unionens åtgärder genom samordning av de instrument som den förfogar över (bl.a. utvecklingsbistånd, humanitär verksamhet, finansiellt bistånd, handelspolitik, osv.)?

4. Alla är eniga om att en rätt samordnad användning av alla instrument, både ekonomiska och politiska, är viktig för unionens förmåga att utöva inflytande på den internationella arenan. EU har en betydande ekonomisk tyngd; unionen är den främsta handelspartnern för många länder och regioner och världens största biståndsgivare för utvecklingssamarbete, samtidigt som eurons betydelse ökar på den internationella arenan. EU har ett stort urval instrument till sitt förfogande vilka kan användas för att arbeta för målen för de internationella förbindelserna, och många av de interna politikområdena har en betydande yttre dimension. De olika politikområdena och deras instrument har ett inbördes sammanhang. Exempelvis kan ett beslut om utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd ha stor inverkan på utrikespolitiken och vice versa. Många anser att de nuvarande arrangemangen i EU bör förbättras för att möjliggöra en bättre samordning och främja en konsekvent och trovärdig strategi när besluten fattas. Frågan är tvåfaldig: den gäller både arrangemangen mellan institutionerna och institutionernas inre organisation.

5. Arbetsgruppen kan undersöka rådets, kommissionens och Europaparlamentets inre organisation och diskutera hur man kan förbättra den interna samordningen av politik och åtgärder som är relevanta för EU:s internationella förbindelser. Ett alternativ kan vara att varje institution upprättar en kontaktpunkt som bevakar alla frågor som har en internationell dimension. (Beträffande rådet vill arbetsgruppen utgå från reformfrågan i slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla).
6. Arbetsgruppen kan också överväga möjligheterna att öka synergin mellan huvudaktörerna/institutionerna, bland annat genom olika alternativ för att förstärka samarbetet mellan den höge representanten och kommissionen, skapa möjligheter till gemensamma initiativ eller till och med slå samman en del av deras verksamhet i någon form. Det kan också vara idé att undersöka möjligheten att på ett effektivare sätt använda politiska instrument som omfattar olika verksamhetsfält.

Hur kan man säkerställa en beslutsprocess som gör det möjligt för unionen att agera snabbt och effektivt på den internationella scenen? I vilken utsträckning kan gemenskapsmetoden utsträckas till att omfatta andra verksamhetsområden och göras effektivare? Vilken uppmjukning kan man tänka sig av regeln om enhällighet?

7. Alla är eniga om att det är viktigt att EU har en dynamisk utrikespolitik som gör att unionen kan reagera omedelbart på internationella händelser. Detta hänger naturligtvis nära samman med avsaknaden eller närvaron av en politisk vilja att agera i ett visst fall, vilket understryker behovet av att främja solidaritet och samsyn mellan medlemsstaterna. Många anser dock även att det gällande kravet på enhällighet i GUSP begränsar unionens förmåga att agera och gynnar en politik som dikteras av den minst ambitiösa ståndpunkten. Det har också påpekats att avsaknaden av en EU-politik/åtgärd leder till ett vakuum som ofta fylls med (ibland motstridiga) nationella ståndpunkter, vilket underminerar unionens trovärdighet som internationell aktör. Att utsträcka gemenskapsmetoden (eller delar av den) till GUSP-området har nämnts som en möjlig lösning för att avhjälpa trögheten i GUSP tillsammans med ökad användning av s.k. närmare samarbete och konstruktiv röstnedläggning för att se till att EU kan finnas med på den internationella scenen när det behövs.

8. Arbetsgruppen kan undersöka möjligheten att utsträcka användningen av omröstning med kvalificerad majoritet (KMO) vid utrikespolitiska beslut, antingen generellt eller i vissa fall, till exempel när det gäller förslag som har lagts fram gemensamt av den höge representanten och kommissionären med ansvar för yttre förbindelser samt om någon annan aspekt av gemenskapsmetoden kan tillämpas på GUSP. Man kan också överväga om det finns utrymme för förbättrade förfaranden inom gemenskapens befintliga politikområden, exempelvis handel och utvecklingssamarbete. Möjligheten att återuppliva instrumentet gemensam strategi (som syftar till att utsträcka användningen av KMO) kan också övervägas i detta sammanhang. Arbetsgruppen kan dessutom utreda på vilka villkor en grupp medlemsstater, i egenskap av en koalition av dem som vill agera, kan utarbeta initiativ på EU:s vägnar (närmare samarbete), och hur man skall stimulera en effektivare användning av möjligheten till konstruktiv röstnedläggning för medlemsstater som inte nödvändigtvis vill ansluta sig till ett EU-initiativ men inte heller vill blockera det.

Vilka lärdomar kan man dra av de erfarenheter som gjordes när posten som hög representant för GUSP inrättades? Vilket utrymme för initiativ kan denne ges? Hur skall man sörja för att han eller hon har de resurser, även finansiella sådana, som krävs?

9. Inrättandet av tjänsten som hög representant för GUSP 1998 välkomnades både inom och utanför unionen. Nästan fyra år efter inrättandet av tjänsten är det allmänt erkänt att den höge representanten har gjort mycket för att sätta EU på kartan genom att upprätthålla närvaron i konfliktområden, hålla kontakt med viktiga internationella partner och verka för samsyn i rådet.
10. Arbetsgruppen kan överväga hur EU i ännu högre grad kan dra största möjliga fördel av den höge representantens verksamhet, dvs. genom att förstärka hans betydelse i beslutsprocessen och/eller öka de resurser som står till hans förfogande. Man kan till exempel överväga att utsträcka förslagsrätten inom utrikespolitiken (som nu enligt fördraget är förbehållen medlemsstaterna och kommissionen) till den höge representanten och/eller undersöka möjligheten att den höge representanten leder den rådskonstellation som ansvarar för utrikespolitiken (för närvarande rådet (allmänna frågor) under ledning av ordförandeskapet). Det vore också lämpligt att diskutera vilka mänskliga och finansiella resurser som är lämpliga, på hemmaplan eller utomlands, för att svara mot den höge representantens uppgift.

11. Frågan om en trovärdig och förebyggande EU-diplomati är nära kopplad till tillgången på finansiella medel för att stödja de utrikespolitiska besluten genom konkreta åtgärder. Arbetsgruppen kan undersöka hur man kan se till att en nödvändig budget ställs till förfogande, både i fråga om omfattning, finansieringsförfaranden och redovisningsskyldighet.

Vilka ändringar i arrangemangen för unionens representation utåt skulle kunna förstärka unionens inflytande på det internationella planet? Hur kan man uppnå en bättre samverkan mellan unionens och medlemsstaternas diplomatiska verksamhet?

12. En del har påpekat att EU:s representation utåt är oklar, och att en enda representation skulle förbättra unionens förmåga att agera effektivt på den internationella scenen. Andra anser att mångfald i representationen är oundviklig med tanke på unionens egenart, och att det är viktigare att lämna ett enda budskap än att tala med en stämman.
13. När man diskuterar frågan om representation utåt bör man skilja mellan EU:s verksamhet i multilaterala forum å ena sidan och EU:s bilaterala förbindelser å den andra. Beträffande multilaterala frågor kan arbetsgruppen överväga vilka förändringar i arrangemangen för representation utåt som kan underlätta för EU att utöva mer inflytande i relevanta internationella organisationer (FN, OSSE, Europarådet, internationella finansinstitut), och om det finns utrymme för rationalisering. Dessutom kan arbetsgruppen granska hur man kan förbättra mekanismerna för att formulera fler gemensamma EU-ståndpunkter i de internationella organisationerna (ett enda budskap).
14. När det gäller EU:s förbindelser med tredje land kan arbetsgruppen undersöka möjliga förändringar av de nuvarande arrangemangen för möten för politisk dialog i syfte att öka klarheten och kontinuiteten i representationen. Frågan om EU:s representation i tredje land förtjänar också att uppmärksammas. Medlemsstaterna och kommissionen har ett omfattande nätverk av diplomatiska beskickningar till sitt förfogande. Det kan vara idé att undersöka hur synergien mellan de olika avdelningarna kan förbättras för att se till att de samarbetar för EU:s gemensamma intressen och att överväga hur representation på platsen bäst kan stärka EU:s inflytande utomlands.