

CONV 342/02

WG VII 7

**NOT**

---

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp VII för yttre åtgärder
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 8 oktober 2002

---

**I. Öppnande av mötet och inledning av ordföranden**

1. Ordföranden öppnade mötet, erinrade om utfallet av mötet den 24–25 september så som det återgetts i CONV 307/02 (sammanfattande not från mötet) och bekräftade att nästa möte äger rum tisdagen den 15 oktober kl. 11.00 (i stället för kl. 14.30) och att det inte kommer att fortsätta den 16 oktober.
2. Ordföranden inledde diskussionen om "Enhetlighet i EU:s yttre åtgärder" genom att betona att om unionen vill ha verklig genomslagskraft på den internationella arenan, måste den använda alla instrument som den förfogar över på ett enhetligt och samordnat sätt. Han påpekade att EU har många möjligheter att agera på den internationella arenan, inbegripet gemensamma diplomatiska åtgärder, program för ekonomiskt bistånd, möjligheten att ingå handelsavtal, fonder för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd samt en krishanteringskapacitet, inbegripet insatser med personal på platsen, vilken är under utveckling. För att man skall kunna använda alla dessa verktyg på ett samordnat sätt och för att uppnå ett gemensamt mål krävs det enhetlighet på olika nivåer, dvs. inom institutionerna, mellan institutionerna och huvudaktörerna samt på instrumentnivå.

## II. Inlägg av Chris Patten, kommissionsledamot

3. Ordföranden hälsade Chris Patten välkommen och bad honom delge arbetsgruppen sina synpunkter. Chris Patten pekade på att EU:s yttre åtgärder har stor räckvidd och välkomnade att arbetsgruppens mandat återspeglar detta. Han betonade vidare att man måste inse att det har gjorts betydande framsteg med nuvarande arrangemang och att reformeringen av EU:s yttre åtgärder börjar få effekt. Samarbetet mellan den höge representanten och kommissionsledamoten (liksom med de på varandra följande EU-ordförandeskapen) har varit synnerligen gott, men att systemet fungerar i framtiden får inte endast vara beroende av goda relationer mellan enskilda personer.
4. Chris Patten betonade vikten av medlemsstaternas roll och förhållandet med institutionerna. Man kan inte bara inrikta sig på Bryssel när man försöker förbättra enhetligheten. Han erinrade om att 80 % av EU:s bistånd i form av utvecklingssamarbete kommer från medlemsstaternas budgetar och 20 % kommer från gemenskapsmedel. Medlemsstaternas ambassader och delegationer är betydligt fler till antalet än de delegationer som utgör kommissionens nätverk (128 kontor i 123 länder). Han underströk vidare att hur välfungerande strukturen än är, så är det inget som är mer avgörande än medlemsstaternas politiska vilja.
5. Kommissionsledamoten skisserade ett antal praktiska förslag för hur man kan effektivisera det nuvarande systemet ytterligare.
  - Inbjudan till den höge representanten att närvara vid kommissionens möten när man diskuterar yttre åtgärder, trots att den höge representanten inte är ledamot av kommissionen.
  - Mer gemensamt arbete för den höge representanten och kommissionen, från strategisk planering till gemensamma politikdokument (ex. det färskaste dokumentet om "Ett större Europa").
  - Mer samordning och eventuellt gemensamt deltagande av den höge representanten och RELEX-kommissionsledamoten i Europaparlamentets debatter.
  - Man kan undersöka delegationernas och ambassadernas roll. Det har gjorts vissa framsteg i fråga om informationsutbyte, men man bör gå längre än så och undersöka möjligheterna till gemensam representation och till att dela på vissa uppgifter.
  - Ökade ekonomiska resurser till den höge representanten för att stödja och förstärka EU:s diplomatiska beslut. För att undvika att det skapas nya strukturer, kan budgetförvaltningen skötas av kommissionen.

6. Kommissionsledamoten var positiv till rekommendationen från arbetsgruppen för status som juridisk person att EU skall tilldelas status som enda juridisk person. Detta skulle på ett förtjänstfullt sätt öppna dörren för en förenkling av fördragen och ett avskaffande av pelarstrukturen. När det gäller sådana förslag som skulle innebära fördragsändringar, rekommenderade han en viss rationalisering av beslutsprocessen på området för yttre åtgärder och en reformering av förfarandena för blandade avtal, där de nuvarande ratificeringsförfarandena medför långa förseningar med oönskade effekter.
7. Chris Patten tog upp frågan om EU:s yttre representation och menade att man bör öka EU:s synlighet och roll i internationella institutioner, särskilt internationella finansinstitut (IFI). Om EU talade med samma stämma i de internationella finansinstituterna, liksom är fallet vid förhandlingar i handelsfrågor, skulle unionen ha ett mycket större inflytande.
8. Systemen för politisk dialog med tredje land och region bör reformeras. Det hålls alltför många möten och prioriteras inte i tillräcklig utsträckning. EU saknar en strategi för vad unionen vill åstadkomma vid dessa möten. EU lider av "mötessjuka". Trojka-systemet är otydligt för tredje man och bör avskaffas. Inrättandet av en hög representant har gett EU:s yttre representation en högre profil, och den höge representantens roll som samtalspartner för internationella parter bör förstärkas.
9. Chris Patten förespråkade att den höge representanten skall vara ordförande för den del av rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) som rör yttre förbindelser. Han bör dessutom ha (uttrycklig) rätt att lägga fram förslag. För att han skall kunna koncentrera sig på sin funktion som hög representant, bör denna funktion bortkopplas från tjänsten som rådets generalsekreterare. Den höge representanten bör dessutom ges en tillräcklig budget.
10. Beslutsfattandet på GUSP-området bör förenklas. Chris Patten efterlyste flexiblare mekanismer som gör det möjligt för EU att reagera snabbare på internationella händelser. Han förordade att man i större utsträckning skall använda sig av konstruktiv röstnedläggning och närmare samarbete. Han insåg att omröstning på detta område inte är det mest önskvärda alternativet och att det bästa vore att besluten kan fattas med konsensus men ansåg att det icke desto mindre finns utrymme att utvidga användningen av omröstning med kvalificerad

majoritet på GUSP-området. Chris Patten nämnde i sammanhanget möjligheten att använda omröstning med kvalificerad majoritet för eventuella gemensamma initiativ från den höge representanten och kommissionen. Han tillade att man vid alla eventuella gemensamma förslag skulle sträva efter att ha stöd från samtliga medlemsstater. Chris Patten påpekade vidare att erfarenheterna från den första pelaren visar att i praktiken har rådet tillgripit omröstning i ytterst få fall och att den blotta existensen av möjligheten till omröstning har fått medlemsstaterna att försöka nå konsensus.

11. Kommissionsledamoten menade att EU:s förmåga att hantera säkerhetsfrågan är av avgörande betydelse för att uppnå en ökad trovärdighet på GUSP-området, särskilt i förhållande till USA. De försök till förstärkningar som gjorts på detta område har varit otillräckliga, och det finns ett stort behov att ta upp problemen på ett tydligare sätt.
12. Följande aspekter togs upp i diskussionen: En medlem undrade huruvida den institutionella strukturen kunde ha förändrats på ett sätt som gjort EU:s politik i Mellanöstern mer verkningsfull. Kommissionsledamoten svarade att den höge representanten har gjort ett storartat arbete i Mellanöstern och att han inte tror att en annorlunda institutionell struktur skulle ha lett till ett bättre resultat. Den institutionella strukturen lägger inga hinder i vägen. Det är en fråga om sammanfallande åsikter och politisk vilja, vilket är svårt att åstadkomma eftersom åsikter och uppfattningar i Mellanösternfrågor varierar inom ett brett spektrum från en medlemsstat till en annan.
13. Som svar på en fråga om "vem som har det övergripande ansvaret" för skyddet av EU:s intressen i större internationella frågor, såsom kärnsäkerhet och vissa regioners strategiska betydelse när det gäller naturresurser, erinrade kommissionsledamoten om att för de flesta medlemsstaterna är utrikespolitiken så nära förknippad med begreppet nationalstat att tanken att en person skulle ha "det övergripande ansvaret" på en nivå ovanför den nationella är svårsmält. Man anstränger sig att samordna i frågor som t.ex. kärnsäkerhet, exempelvis i G7-gruppen, och program har inrättats på såväl gemenskaps- som medlemsstatsnivå.

14. I samband med en fråga om vilka konsekvenser det har för effektiviteten i EU:s yttre åtgärder att EU:s ordförandeskap innehas under sexmånadersperioder, framhöll Chris Patten att samarbetet mellan kommissionen och varje ordförandeskap alltid varit mycket konstruktivt. Systemet med roterande ordförandeskap har icke desto mindre negativa konsekvenser som behöver diskuteras.
15. Vad beträffar en eventuell sammanslagning av befattningarna som hög representant och som kommissionär för RELEX ställde sig Chris Patten positiv till praktiska arrangemang för att förbättra synergin mellan de båda befattningarna. Han ansåg att det skulle vara mycket svårt för en person att inneha befattningen både som hög representant och som kommissionär för yttre förbindelser (dubbla befogenheter). Det fanns argument som talade för att ge en vice ordförande för kommissionen ett övergripande ansvar för yttre förbindelser. Om den höge representanten skulle vara ordförande i ett framtida råd för utrikespolitik och yttre förbindelser skulle detta bidra till att klargöra relationer och främja ett närmare samarbete mellan den höge representanten och kommissionen. Ett antal praktiska åtgärder skulle kunna vidtas för att förbättra samordningen, utan att en person görs ansvarig för båda arbetsuppgifterna.
16. Beträffande eventuella gemensamma tjänster för den höge representanten och kommissionen nämnde Chris Patten att man kan tänka sig gemensamma presstjänster, och gemensamma enheter för strategisk planering och gemensam policy. Han menade dessutom att man bör överväga en eventuell sammanslagning av kommissionens delegationer och rådets sambandskontor i New York och Genève samt möjligheten att dela befattningarna/posterna för politisk rapportering vid de utomeuropeiska delegationerna.
17. När det gäller gemensamma strategier menade kommissionären att de har för stor räckvidd och ett alltför allmänt innehåll. De bör inriktas på mer begränsade frågor.

### **III. Diskussion**

18. Medlemmarna var eniga om att det är av yttersta vikt för utvecklingen av en gemensam politik att det finns en politisk vilja och solidaritet från medlemsstaternas sida.

19. Man erkände allmänt att det i ett framtida fördrag måste göras en tydligare definition av de grundläggande målen för EU:s yttre åtgärder. Man föreslog att arbetsgruppen skall undersöka på vilka områden medlemsstaterna vill eller är beredda att agera tillsammans. Medlemmarna föreslog att följande skall ingå i en definition av målen för EU:s yttre åtgärder: Sådana övergripande mål som fred, solidaritet, välbefinnande, EU:s roll som global aktör, förbindelserna mellan EU och andra regioner i världen (krisregioner och andra), även deras karaktär (frågan om öppenhet eller protektionism togs upp av en av medlemmarna), bilaterala förbindelser och multilateral verksamhet (särskilt FN).
20. Några medlemmar erinrade om ett tidigare förslag om att man, eventuellt varje år, skall enas om ett uttalande om EU:s utrikespolitiska prioriteringar. En medlem föreslog att arbetsgruppen även skall titta närmare på gemensamma strategier och på hur dessa skulle kunna tillhandahålla mer specifika instrument för en mer långsiktig definition av EU:s syften och intressen.
21. Arbetsgruppens medlemmar ansåg att befogenheterna när det gäller yttre åtgärder bör förtydligas. En medlem föreslog att man skall upprätta en förteckning över fördelningen av befogenheter på de olika områdena för EU:s yttre åtgärder, och att arbetsgruppen skall diskutera om det finns något utrymme för ändringar. Det föreslogs att arbetsgruppen skall diskutera sådana frågor som utvecklingssamarbete, internationella förhandlingar (t.ex. på områden som rör ekonomi, handel, sociala frågor, miljö eller teknik), breda, långsiktiga frågor som är viktiga för EU:s säkerhet eller intressen (t.ex. kärnsäkerhet, den strategiska aspekten av råoljetillgångar i vissa områden, följderna för tredje världen av politiska val på jordbruks-/livsmedelsområdet), internationella kriser av mindre eller större intensitet (de senare involverar säkerhetsrådet och transatlantiska partner) (se WD 5). En av arbetsgruppens medlemmar framhöll att den externa befogenhet hos gemenskapen som härrör från dess interna befogenheter måste kodifieras i fördraget (kodifiering av AETR-rättspraxisen).

22. Medlemmarna erkände att förfarandena för beslutsfattande måste förbättras för att EU:s yttre åtgärder skall bli effektivare. Medlemmarna var dessutom eniga om att det är viktigt att man fortsätter att tillämpa ett differentierat tillvägagångssätt. Några förespråkade att röstning med kvalificerad majoritet skall utvidgas till att omfatta delar av GUSP, medan andra betonade att de inte anser det realistiskt att tänka sig att man skall rösta om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitik, särskilt inte i fall som inbegriper utplacering av personal.
23. Några pekade på att man särskilt måste förbättra EU:s förmåga att reagera snabbt och effektivt i krissituationer.
24. Man erkände allmänt att enhetligheten ökas mellan befintliga institutionella strukturer och särskilt mellan befattningarna som hög representant och som kommissionär med ansvar för yttre förbindelser. Flera medlemmar påpekade att det finns ett samband mellan frågan om EU:s utrikespolitiska företrädare och frågan om unionens ordförandeskap, men arbetsgruppen var överens om att övergripande institutionella frågor måste tas upp vid ett senare skede av konventet, som planerat.
25. Några medlemmar pläderade för att de båda befattningarna skall slås samman till en (dubbla befogenheter), och att befattningen placeras antingen inom kommissionen eller rådet. En sådan befattning med dubbla befogenheter skulle innehas av en person som kan ha två ställföreträdare, av vilken den ene särskilt skulle ägna sig åt den höge representantens och den andra åt kommissionens uppgifter. Andra medlemmar föreslog att den höge representanten får mandat från rådet i sin roll som hög representant och från kommissionen för åtgärder som faller inom kommissionens behörighet. Man föreslog vidare att den som innehar de dubbla befogenheterna skall kunna förlita sig på en europeisk diplomattjänst, bestående av kommissionens avdelningar för yttre förbindelser, en självständig policyenhet med personal från rådets generalsekretariat, kommissionen och medlemsstaterna samt ett nätverk av externa representationer (kommissionens delegationer ombildade till EU-delegationer). Några medlemmar ställde frågor i samband med förslaget om dubbla

befogenheter och noterade att man måste klargöra rollen och mekanismerna samt frågan om vem som skall utse honom och inför vem han skall vara ansvarig. De menade att en sådan struktur skulle undergräva principen om kommissionens kollegiala ansvar och göra systemet ännu mer komplicerat.

26. Flera medlemmar pläderade för att man skall behålla två separata befattningar. Den rätta strategin för framtiden skulle vara att vidta praktiska åtgärder, som skulle öka synergin mellan de två befattningarna, samt större tydlighet när det gäller respektive mandat och uppgifter. Några uteslöt inte att åtgärder skulle kunna vidtas i ett senare skede för en sammanslagning av de båda befattningarna. Det fanns ett brett stöd för tanken på att den höge representanten skall vara ordförande i den del av rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) som ägnas åt utrikesfrågor/yttre förbindelser, att han skall ha befogenheter att ta initiativ och att hans befattning bör skiljas från rådets generalsekretariat. En medlem undrade emellertid var detta skulle placera den höge representanten i den institutionella strukturen.
27. Några förespråkade att en ständig ordförande för Europeiska rådet skall företräda EU på stats- och regeringschefsnivå, medan den höge representanten skall bli "EU:s utrikesminister" och företräda EU på ministernivå. Andra ifrågasatte detta förslag som de ansåg skulle rubba den institutionella jämvikten.
-