

**CONV 459/02**

**WG VII 17**

**RAPPORT**

---

från: Arbetsgrupp VII för yttre åtgärder

till: Konventets ledamöter

---

Ärende: Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder

---

# **RAPPORT FRÅN ARBETSGRUPP VII FÖR YTTRE ÅTGÄRDER**

## **DEL A**

### **REKOMMENDATIONER**

#### 1. Sammanförande av artiklar om yttre åtgärder i fördraget

Arbetsgruppen enades om att det vore lämpligt att i en avdelning i det nya fördraget föra samman de relevanta artiklar i de nuvarande fördragen som omfattar de olika aspekterna av EU:s utrikespolitik, samtidigt som man behåller olika arrangemang för olika politikområden.

#### 2. Principer och mål

Mycket bred enighet rådde i arbetsgruppen om att de bakomliggande principerna och de allmänna målen för EU:s yttre åtgärder behöver definieras i fördraget, så att de blir tydliga för allmänheten och EU:s partner. Arbetsgruppen enades om följande text där "principerna och målen" för EU:s yttre åtgärder definieras:

#### *Principer och mål för EU:s yttre åtgärder*

- 1. Unionens åtgärder på den internationella arenan kommer att vägledas av och utformas för att i den vidare världen föra fram de värderingar som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning; nämligen demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, principerna om människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för folkrätten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga. Unionen kommer att sträva efter att utveckla förbindelser och bygga partnerskap med länder samt regionala eller globala organisationer som delar dessa värderingar. Den kommer att främja multilaterala lösningar på gemensamma problem, särskilt inom ramen för Förenta nationerna.*

2. *Europeiska unionen kommer att fastställa och följa en gemensam politik och gemensamma unionsåtgärder samt arbeta för mesta möjliga samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att*
- a) skydda unionens gemensamma värderingar, grundläggande intressen, oberoende och integritet,*
  - b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna samt folkrätten,*
  - c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga,*
  - d) främja en hållbar ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdomen, i synnerhet i låginkomstländer,*
  - e) främja integreringen av alla länder i världsekonomin, inbegripet genom gradvis avskaffande av restriktioner för internationell handel,*
  - f) utforma internationella åtgärder för att bevara miljön och jordens naturresurser samt säkerställa hållbar utveckling,*
  - g) bistå befolkningar, länder och regioner som ställs inför katastrofer, oavsett om de orsakas av människor eller naturen, och*
  - h) främja ett internationellt system som bygger på starkare multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.*

För att säkerställa samstämmigheten i EU:s yttre och inre åtgärder rekommenderade arbetsgruppen även att dessa principer och mål skall beaktas när man diskuterar de yttre aspekterna av EU:s inre politik.

### 3. Strategiska mål och intressen

När de övergripande principerna och målen har fastställts i fördraget bör EU definiera strategiska mål och intressen samt strategier för att driva dessa aktivt. Arbetsgruppen rekommenderar att

Europeiska rådet definierar EU:s strategiska mål och intressen när det gäller ett särskilt land/område, en särskild situation eller en särskild fråga och upprättar parametrar som vägledning för EU:s och medlemsstaternas åtgärder. Rådet (yttre åtgärder) skulle vara ansvarigt för genomförandet av dessa strategiska mål och intressen. Europeiska rådet skulle sedan regelbundet undersöka i vilken grad dessa mål och intressen har förverkligats.

4. EU:s befogenheter att ingå avtal om frågor som ligger inom dess interna behörighetsområde.

Arbetsgruppen noterade att domstolen har erkänt att gemenskapen har uttrycklig extern behörighet när internationella avtal är nödvändiga för att genomföra den inre politiken eller som en återspeglning av dess interna behörighet på områden där den utövat sin behörighet genom att anta sekundärrätt. Arbetsgruppen nådde mycket bred enighet om följande rekommendationer:

- Det bör anges i fördraget att unionen har befogenheter att ingå avtal om frågor som ligger inom dess interna behörighetsområde.
- I den nya bestämmelsen i fördraget bör det också klargöras att rådet bör överlägga om sådana avtal enligt samma omröstningsförfarande som tillämpas för interna lagstiftningsdebatter om samma frågor (normalt omröstning med kvalificerad majoritet).

Denna bestämmelse får inte på något sätt ändra avgränsningen av befogenheterna mellan EU och medlemsstaterna.

5. Främjande av samstämmighet och effektivitet mellan institutioner och aktörer

För att säkerställa större samstämmighet mellan de utrikespolitiska besluten å ena sidan och användningen av instrument på området yttre förbindelser å den andra ansåg arbetsgruppen att

de nuvarande rollerna för den höge representanten för GUSP och den kommissionsledamot som har ansvar för yttre förbindelser bör diskuteras på nytt. Olika lösningar diskuterades i arbetsgruppen. Dessa tas upp i del A i rapporten. Trots de olika ståndpunkterna framkom en utbredd uppfattning till stöd för en lösning som innebär att båda dessa funktioner skulle innehas av en "europeisk yttre representant"<sup>1</sup>.

För denna person, som skulle kombinera uppgifterna som hög representant och kommissionsledamot för yttre förbindelser, skulle följande gälla:

- Han/hon skulle utnämnas med kvalificerad majoritet av rådet, som sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå, efter godkännande från kommissionens ordförande och Europaparlamentets bekräftelse.
- Han/hon skulle få direkt mandat från och vara ansvarig inför rådet i frågor som rör GUSP. I egenskap av hög representant skulle han/hon ha formell, men inte exklusiv, initiativrätt. När han/hon utövar sin initiativrätt i GUSP-frågor skall kommissionen avhålla sig från att ta ett konkurrerande initiativ. Hans/hennes initiativ i GUSP-frågor och beslut att genomföra dem skulle inte behöva godkännas i förväg av kommissionskollegiet. Beslut i GUSP-frågor skulle även fortsättningsvis fattas i rådet i enlighet med de relevanta förfarandena. Han/hon skulle inte ha rätt att rösta i rådet.
- Han/hon skulle vara fullvärdig kommissionsledamot och helst kommissionens vice ordförande. I egenskap av kommissionsledamot för yttre förbindelser skulle han/hon lägga fram förslag för kollegiet och delta fullt ut i dess beslut i frågor som ligger inom gemenskapens nuvarande behörighetsområde. Besluten skulle fattas enligt de normala förfarandena.
- Han/hon skulle sköta unionens representation utåt och ersätta den nuvarande trojkan.

Ett antal medlemmar kunde godkänna detta förslag om man kan hitta en tillfredsställande lösning beträffande hela den institutionella ramen. Arbetsgruppen var enig om att denna fråga får viktiga institutionella konsekvenser och således måste diskuteras i ett vidare sammanhang.

---

<sup>1</sup> Andra benämningar föreslogs också under diskussionen, bl.a. "EU-utrikesminister". Den allmänna uppfattningen var att benämningen "europeisk yttre representant" har den fördelen att den inte motsvarar någon benämning som används på nationell nivå.

6. Främjande av samstämmighet och effektivitet på området yttre åtgärder inom varje institution.

Arbetsgruppen ansåg att man bör säkerställa samstämmighet och effektivitet i EU:s yttre åtgärder bör diskutera hur varje institution fungerar. Det fanns brett stöd för följande:

- Ett särskilt råd för yttre förbindelser bör inrättas, som formellt är skilt från konstellationen allmänna frågor. Detta skulle inte utesluta att medlemsstaterna kan besluta att företräddas av samma minister i båda rådskonstellationerna. Många medlemmar ställde sig bakom att den person som innehar befattningen som hög representant skall vara ordförande i rådet (yttre förbindelser), men sakna rösträtt.
- En kontaktpunkt bör upprättas inom kommissionen, eventuellt vice ordföranden, som skulle samordna alla yttre frågor som handläggs i kommissionen (alla områden inom yttre förbindelser samt yttre aspekter av den inre politiken).

7. Främjande av samstämmighet och effektivitet när det gäller tjänsterna

Bred enighet nåddes i arbetsgruppen om följande organisatoriska rekommendationer för att öka samstämmigheten och effektiviteten, vilka kan genomföras oberoende av den lösning som antas beträffande den institutionella ramen:

- Inrättandet av en gemensam tjänst (europeisk tjänst för yttre åtgärder) bestående av tjänstemän från GD yttre förbindelser, rådets sekretariat och utstationerad personal från de nationella diplomatkårerna. Om det inrättas en ny befattning som europeisk yttre representant (se punkt 5) skulle denna avdelning vara underställd honom/henne.
- Inrättandet av en diplomatakademi och en diplomattjänst för EU vid sidan av dem som finns för medlemsstaterna. Kommissionens delegationer skulle bli EU-delegationer/-ambassader

med personal bestående av tjänstemän från kommissionen, rådets sekretariat och utstationerade medlemmar av de nationella diplomatkårerna. Dessa EU-delegationer/-ambassader skulle formellt vara underställda den person som innehar befattningen som hög representant för GUSP-frågor och arbeta direkt under kommissionen när det gäller övriga aspekter av de yttre åtgärderna.

## 8. Instrument och beslutsfattande

### a) Instrument

För att främja en enhetlig användning av EU:s instrument för yttre åtgärder ansåg arbetsgruppen att möjlighet bör ges till "gemensamma initiativ" som skulle kunna läggas fram av den europeiske yttre representanten (eller den höge representanten) och kommissionen.

### b) Beslutsfattande inom GUSP

- Arbetsgruppen betonar att man för att undvika bristande handlingskraft inom GUSP och stödja en aktiv gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i största möjliga utsträckning bör tillämpa befintliga bestämmelser om användning av omröstning med kvalificerad majoritet och bestämmelser som medger en viss form av flexibilitet, t.ex. konstruktiv röstnedläggning.
- Arbetsgruppen rekommenderar dessutom att en ny bestämmelse införs i fördraget enligt vilken Europeiska rådet genom enhetligt beslut kan utvidga användningen av omröstning med kvalificerad majoritet inom GUSP.
- Flera medlemmar anser att "gemensamma initiativ" bör godkännas genom omröstning med kvalificerad majoritet.

### c) Beslutsfattande inom handelspolitiken

Det fanns brett stöd i arbetsgruppen för användning av omröstning med kvalificerad majoritet på alla handelspolitiska områden, inklusive tjänster och immaterialrätt, utan att det påverkar nu gällande begränsningar av harmoniseringen inom interna politikområden.

## 9. Politik för utvecklingssamarbete

Arbetsgruppen rekommenderar att de administrativa och rättsliga instrumenten för förvaltning av EG:s/EU:s utvecklingsprogram förenklas och förbättras med en betydlig minskning av antalet bestämmelser för regioner och sektorer samt en inriktning på strategisk programplanering.

Det fanns ett starkt stöd för att Europeiska utvecklingsfonden (EUF) skall införlivas i EU:s totala budget och därmed underställas samma förfaranden som andra områden för finansiellt bistånd. Ett sådant införlivande måste åtföljas av förbättrad effektivitet och inriktning på fattigdomen i EU:s utvecklingsprogram i allmänhet och bör inte minska volymen på det bistånd som riktas till AVS-länderna.

Arbetsgruppen erkänner att utvecklingspolitiken har sina särskilda syften som återspeglas i principerna och målen för EU:s yttre åtgärder, men betonar behovet av att säkerställa samstämmighet mellan utvecklingssamarbetet och andra aspekter av EU:s yttre åtgärder samt de yttre aspekterna av den inre politiken, eftersom utvecklingsbistånd bör betraktas som en del av unionens övergripande strategi gentemot tredje land.

## 10. Europaparlamentets roll

Arbetsgruppen konstaterade att de nuvarande bestämmelserna i artikel 21 i EU-fördraget om GUSP var tillfredsställande. De bör dock kompletteras så att det anges att den person som innehar befattningen som hög representant bör engageras i de uppgifter som beskrivs i artikel 21 i EU-fördraget (hörande om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna samt information om utvecklingen av GUSP).

Flera medlemmar ansåg dessutom att Europaparlamentets i större utsträckning bör delta i handelspolitiken.

## 11. Finansiering av GUSP

Arbetsgruppen noterade att den nuvarande GUSP-delen av EU:s budget har visat sig vara



otillräcklig, och att de nuvarande förfarandena är för tungrodda för att en snabb finansiering av åtgärderna skall vara möjlig, rekommenderar följande:

- GUSP-delen av EU:s budget bör ha tillräckliga anslag för att man skall kunna reagera på oförutsedda kriser eller nya politiska prioriteringar på internationell nivå.
- Den person som innehar befattningen som hög representant bör garanteras en viss grad av autonomi vid finansiering av åtgärder som är nödvändiga för att genomföra hans/hennes uppdrag. I synnerhet bör en effektiv mekanism inom EU:s budget göra det möjligt för denna person att snabbt finansiera förberedande åtgärder för civil krishantering, under förutsättning att det finns klara riktlinjer från rådet och godkännande från KUSP, varvid det budgettak som fastställs av budgetmyndigheten bör beaktas.<sup>2</sup>
- Det bör sörjas för en större marginal av icke tilldelade medel i de viktigaste stödprogrammen för att reagera på oförutsedda händelser.
- Lämpliga förfaranden bör fastställas för att möjliggöra snabb utbetalning och åtgärder i realtid.

## 12. Internationella avtal

- Arbetsgruppen rekommenderar att det nya fördraget skall innehålla en enda uppsättning bestämmelser om förhandling och ingående av internationella avtal, där det anges att rådet skall bemyndiga att förhandlingar inleds, utfärda förhandlingsdirektiv och ingå avtal och där det anges vem som skall agera på EU:s vägnar beroende på vilken fråga avtalet gäller.
- Om tillämpningsområdet för ett avtal faller både inom det nuvarande gemenskapsområdet och de nuvarande avdelningarna V och/eller VI i EU-fördraget, rekommenderar arbetsgruppen att

---

<sup>2</sup> Medel för finansiering av krishanteringsoperationer med militära inslag bör också fastställas (se rekommendationerna från arbetsgrupp VIII).

man om möjligt bör sträva efter att ingå ett enda avtal och att förhandlingsförfarandet skall beslutas av rådet på grundval av vilken fråga avtalet huvudsakligen gäller och dess rättsliga grund. I detta avseende skulle rådet också ange vem som skall förhandla på unionens vägnar, t.ex. den person som innehar befattningen som hög representant tillsammans med kommissionen, kommissionen ensam eller den höge representanten ensam under överinseende av en kommitté.

### 13. Yttre representation

- Arbetsgruppen rekommenderar att unionen när det är lämpligt bör verka för förändringar i de internationella organisationernas stadgor så att medlemskap för unionen bli möjligt.
- Arbetsgruppen anser att unionen i förekommande fall bör sträva efter formell status eller eventuellt fullt medlemskap i relevanta specialiserade internationella organisationer, utan att detta påverkar medlemsstaternas status inom organisationerna.
- De medlemmar i arbetsgruppen som ingår i euroområdet förordar, med stöd av andra, gemensam representation för euroområdet i internationella finansinstitut och rekommenderar att man bör hitta en lösning så att samordningen mellan gemensam representation och skyldigheter som åligger medlemsstaterna kan organiseras.
- Arbetsgruppen enades om att medlemsstaterna bör förstärka samordningen av sina ståndpunkter i internationella organisationer och konferenser i syfte att enas om EU-ståndpunkter och en strategi för att främja dessa.
- Arbetsgruppen rekommenderar att unionen i förekommande fall bör ha en enda talesman i internationella forum, när det finns en godkänd unionsståndpunkt.
- För att öka synligheten, tydligheten och kontinuiteten i EU:s yttre representation gentemot tredje land ansåg arbetsgruppen att uppgiften bör anförtros den person som innehar befattningen som hög representant, särskilt i samband med möten för politisk dialog.

## DETALJERAD RAPPORT OM DISKUSSIONERNA

### DEL B

#### **I. Inledning**

1. Arbetsgruppen för EU:s yttre åtgärder har genomfört en systematisk genomgång av de frågor som finns i dess mandat (CONV 252/02). Diskussionerna ägde rum med utgångspunkt i resultatet av konventets plenardebatt om EU:s yttre åtgärder (den 11–12 juli 2002) och det diskussionsunderlag som presidiet har lagt fram (CONV 161/02). Arbetsgruppen har lyssnat till redogörelser från Chris Patten, kommissionsledamot med ansvar för yttre förbindelser, Javier Solana, rådets generalsekreterare och hög representant för GUSP, Pascal Lamy, kommissionsledamot med ansvar för handelspolitik, Poul Nielson, kommissionsledamot med ansvar för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd och Pierre de Boissieu, rådets ställföreträdande generalsekreterare.
2. Arbetsgruppens diskussioner byggde på den allmänna uppfattningen att unionen har kommit långt som internationell aktör och att dess betydelse över åren har blivit allt mer erkänd i internationella sammanhang. Samtidigt fortsätter förväntningarna att växa både inom och utanför EU. Utmaningarna från globaliseringen och det ökade ömsesidiga beroendet mellan stater och regioner kräver att unionen är en stark och trovärdig aktör på den internationella arenan, inte bara ekonomiskt utan också politiskt. Kärnfrågan var därför inte om unionen har en roll att spela utan hur unionen bör organiseras för att på ett effektivt och konsekvent sätt kunna främja grundläggande värderingar, försvara gemensamma intressen och bidra till det övergripande målet fred, säkerhet och hållbar utveckling i världen.
3. Arbetsgruppen har hållit 8 möten varav ett, om civil krishantering, hölls tillsammans med arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor. Medlemmarna har överlämnat ett betydande antal skriftliga bidrag i form av arbetsdokument och sekretariatet har

utarbetat ett antal dokument som användes som diskussionsunderlag (se förteckning i bilagan). Det påpekas att försvarsfrågorna behandlades i en särskild arbetsgrupp.

4. Det breda urval frågor som diskuterades i arbetsgruppen kan inordnas under följande allmänna rubriker:

- Gemensamma intressen, mål och principer.
- Befogenheter.
- Enhetlighet och effektivitet i åtgärderna, genom strukturer, instrument och beslutsförfaranden.
- Internationella avtal.
- Yttre representation och berörda avdelningar.

## **II. Inledande kommentarer**

5. Under diskussionerna framförde arbetsgruppens medlemmar ett antal allmänna synpunkter. För det första erkände man allmänt att unionen har mycket att vinna på att agera gemensamt på den internationella arenan. Det är allt svårare för enskilda medlemsstater att påverka den internationella utvecklingen när de agerar på egen hand. Dessutom har den europeiska integrationsprocessen lett till fler gemensamma intressen och värderingar, och försvaret av dessa kräver ett integrerat uppträdande i internationella sammanhang.

6. För det andra erkändes det att ett kollektivt agerande i internationella sammanhang i stor utsträckning är beroende av den politiska viljan och solidariteten mellan medlemsstaterna. Detta gäller särskilt utrikespolitiken, som av många betraktas som en central fråga som rör den nationella överhögheten. Det erkändes också att uppfattningen om internationella händelser ibland starkt skiljer sig åt mellan länderna och ofta leder till olika reaktioner eller olika intensitet i reaktionerna. Nyttan av mekanismer som främjar samsyn och en känsla av solidaritet framhölls i detta avseende.

7. För det tredje framhölls det att yttre åtgärder omfattar många olika politikområden, att en del områden i högre grad är föremål för skiljaktiga nationella åsikter än andra och att några politikområden eller åtgärder inom en del internationella organisationer är mer lämpade för rättsinstrument och reglering än andra. Detta kräver olika arrangemang och förfaranden när det gäller EU:s beslutsfattande och genomförande. Förekomsten av olika arrangemang och förfaranden gör att samordningen av de olika politikområdena har stor betydelse. Detta gäller särskilt krishantering och försvarsfrågor.
8. För det fjärde erkändes det att de nationella resurser som medlemsstaterna kan använda internationellt – både finansiella och humanitära – är mycket större, trots att det finns betydande kollektiva resurser på EU-nivån. Det betonades därför att man vid uppläggningsen av politiken på europeisk nivå bör sikta på att ta i anspråk hela urvalet av tillgängliga resurser på ett enhetligt sätt och att den bör fungera som en katalysator för användningen av nationella resurser i strävan mot gemensamma EU-mål.
9. För det femte erinrades det om att betydande framsteg har gjorts under de senaste åren. Vid en diskussion om hur det aktuella systemet kan förbättras ytterligare är det viktigt att fastställa faktorer som har varit framgångsrika och bygga vidare på de framsteg som hittills har uppnåtts.

### **III. Gemensamma intressen, principer och mål**

10. Arbetsgruppen diskuterade hur EU bäst kan fastställa gemensamma intressen och prioriteringar för sitt agerande i internationella sammanhang. Arbetsgruppen framhöll behovet av att bättre definiera de bakomliggande principerna och de allmänna målen för alla områden av EU:s yttre åtgärder i fördraget, på ett sätt som är tydligt för allmänheten och EU:s partner.
11. Arbetsgruppen diskuterade ett dokument från sekretariatet som innehöll ett förslag till principer och mål för EU:s yttre åtgärder på grundval av formuleringen i det nuvarande fördraget om olika politikområden samt rekommendationer från medlemmar i arbetsgruppen. Arbetsgruppen nådde mycket bred enighet om en text där man fastställer "principer och mål", vilken återfinns i del A i rapporten, och rekommenderade att denna text skall införas i fördraget.

12. Man tog för givet att dessa principer och mål också kommer att beaktas när de yttre aspekterna av EU:s inre politik diskuteras för att säkerställa samstämmigheten mellan yttre och inre åtgärder. Arbetsgruppen noterade att dessa principer och mål också bör vara vägledande för unionens förbindelser med angränsande länder och regioner.
13. I diskussionerna om denna texts status framlades flera alternativ. Några föreslog att utkastet skall införas i andra delen av det framtida fördraget. Andra ansåg att det bör förbli en allmän, vägledande bakgrund till dess slutversionen av presidiets konstitutionella fördrag är tillgänglig.
14. I samband med detta enades arbetsgruppen om att det vore lämpligt att i ett avsnitt i det nya fördraget samla de relevanta artiklar i det nuvarande fördraget som omfattar olika aspekter av EU:s utrikespolitik. Detta skulle inte påverka möjligheten att ha olika arrangemang för olika politikområden.
15. Så snart de övergripande principerna och målen har fastställts, kommer det att vara lättare för EU att fastställa de gemensamma intressena och enas om en strategi för att försvara dessa. Arbetsgruppen ansåg att gemensamma intressen måste fastställas gemensamt i rådet. Man tog även upp möjligheten att ge den person som innehar befattningen som hög representant för GUSP ökad befogenhet att fastställa EU:s gemensamma utrikespolitiska intressen. Arbetsgruppen påpekade kommissionens roll som försvarare av de gemensamma intressena och yrkade på att denna roll skall förstärkas i detta avseende. Arbetsgruppen var överens om att det är viktigt att fastställa en adekvat mekanism som på grundval av allmänna mål gör det möjligt att fastställa särskilda mål och intressen samt strategier för att driva dessa aktivt.
16. I detta sammanhang erinrades om Europeiska rådets betydelse i samband med fastställandet av principerna och de allmänna riktlinjerna. Medlemmarna betonade också vikten av kommissionens årliga dokument om strategiska prioriteringar och rådets årliga debatt om EU:s utrikespolitik samt Europaparlamentets arbete i detta avseende vilket i praktiken har gått

långt utöver den begränsade roll som det tilldelas i de befintliga fördragen. Arbetsgruppen noterade också de beslut som antogs av Europeiska rådet i Sevilla om ett flerårsprogram för rådets verksamhet och den aktiva roll som kommissionen därvid spelar. Det föreslogs också att Europeiska rådet skall anta en årlig strategisk plan där särskilt unionens mål när det gäller yttre åtgärder anges. Denna skall införas i rådets arbetsprogram i linje med kommissionens årliga dokument om strategiska prioriteringar. Rådet (yttre förbindelser) skulle vara ansvarigt för genomförandet av dessa strategiska mål och intressen som de fastställs av Europeiska rådet.

#### IV. Befogenheter

17. När det gäller unionens befogenheter inom GUSP-området fastställs det i fördraget att medlemsstaterna aktivt och förbehållslöst skall stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet, arbeta tillsammans för att förstärka och utveckla sin ömsesidiga politiska solidaritet och avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna. Medlemsstaterna har följaktligen förbundit sig att säkerställa att den nationella politiken överensstämmer med de ståndpunkter som beslutas på EU-nivå. Arbetsgruppen var enig om att det inte är nödvändigt att fastställa en förteckning över de befogenheter unionen bör ha inom GUSP-området, och det erinrades om att fördraget inte sätter några gränser för den potentiella räckvidden för och intensiteten i en gemensam politik på detta område. Inom GUSP och inom polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (avdelning VI i EU-fördraget, RIF) är det enligt fördraget för närvarande möjligt för rådet att ingå avtal på unionens vägnar. Om unionen tilldelas status som en enda, uttalad juridisk person, vilket arbetsgrupp III har föreslagit, skulle det klargöras att unionen kan ingå avtal inom sitt behörighetsområde.
18. Arbetsgruppen noterade att gemenskapen i EG-fördraget tilldelas uttrycklig behörighet när det gäller yttre åtgärder, bland annat att ingå internationella avtal, och att domstolen har bekräftat en underförstådd extern behörighet för gemenskapen när internationella avtal är nödvändiga för att genomföra den inre politiken eller som en återspeglning av gemenskapens interna

behörighet på områden där den har utövat sin behörighet genom att anta sekundärrätt. Arbetsgruppen var positiv till att göra domstolens praxis explicit för att underlätta unionens verksamhet i en globaliserad värld, särskilt när det gäller den yttre dimensionen av den inre politiken och de interna åtgärderna. Därför var arbetsgruppen överens om att det bör anges i fördraget att unionen är behörig att ingå avtal som gäller frågor som omfattas av dess interna behörighet, enligt samma omröstningsförfarande i rådet som tillämpas för interna lagstiftningsåtgärder (normalt omröstning med kvalificerad majoritet). Arbetsgruppen enades om att ett klart uttryck för detta i fördraget inte skall påverka avgränsningen av behörigheten mellan unionen och medlemsstaterna. En medlem ansåg att detta omnämnande i fördraget inte skall påverka de handelspolitiska bestämmelserna i Nicefördraget. Beträffande den uttryckliga externa behörigheten erkände arbetsgruppen att avgränsningen av behörigheten mellan gemenskapen och medlemsstaterna varierar från ett politikområde till ett annat. En medlem ansåg att unionen bör ha exklusiv behörighet inom flera yttre politikområden och flera yttre aspekter av inre politikområden.

## **V. Samstämmighet och effektivitet i verksamheten**

19. Oavsett de varierande avgränsningarna av behörigheten mellan unionen/gemenskapen och medlemsstaterna och aktörernas (institutionerna och medlemsstaterna) varierande roller och de olika beslutsförfarandena på olika områden är det viktigt att maximera samstämmigheten och effektiviteten i EU:s yttre åtgärder.
20. Arbetsgruppen enades om att unionen, för att maximera sitt inflytande på den internationella arenan, måste använda alla sina instrument, såväl politiska som ekonomiska, på ett samordnat och ömsesidigt stödjande sätt. Det betonades också att ett enhetligt uppträdande i internationella frågor ökar unionens trovärdighet gentemot dess partner. Det påpekades att unionen förfogar över ett stort urval instrument och redskap: t.ex. program för tekniskt och ekonomiskt samarbete med tredje land, fonder för humanitär hjälp och för program inom



utvecklingssamarbete, arrangemang för beslut om och genomförande av gemensamma diplomatiska åtgärder, åtgärder av ordförandeskapet och den höge representanten, redskap för förebyggande av konflikter, bestämmelser om ingående av olika typer av bilaterala och multilaterala avtal, olika möjligheter att agera inom internationella organisationer och multilaterala forum och har nyligen börjat upprätta en krishanteringsresurs med möjlighet att sätta in personal på plats. Dessutom kan många av unionens interna politikområden och åtgärder påverka dess förbindelser med omvärlden.

21. Trots de framsteg som har uppnåtts under de gångna åren ansåg arbetsgruppen att den nuvarande strukturen kan förbättras ytterligare, så att det blir möjligt att använda de olika instrumenten på ett mer samordnat sätt. Flera alternativ lades fram under diskussionerna med avseende på strukturer inom institutionerna, förbindelserna mellan institutioner och aktörer samt instrument och beslutsfattande.

**a) Strukturer inom och mellan institutionerna**

22. Flera medlemmar framhöll vikten av att upprätta arrangemang inom Europaparlamentet, rådet och kommissionen som skulle underlätta och stimulera till ett samordnat uppträdande vid utarbetande, diskussion, genomförande och kontroll av EU:s yttre åtgärder.
23. I detta sammanhang ansåg arbetsgruppen att säkerställandet av enhetligheten i EU:s yttre åtgärder är ett ansvar som delas av institutionerna och medlemsstaterna inom EU:s ram. Man betonade att det behövs effektiva samordningsmekanismer på nationell nivå för att se till att enskilda medlemsstater uppträder mer enhetligt under arbetet i de olika rådskonstellationerna, Coreper, KUSP, arbetsgrupperna och kommittéförfarandet.
24. Arbetsgruppen betonade dessutom att Europeiska rådets roll är viktig när det gäller fastställandet av den allmänna inriktningen och de strategiska riktlinjerna för EU:s utrikespolitik och ansåg att den utgör en grundläggande faktor för att EU:s agerande i internationella sammanhang skall bli enhetligt.

25. När det gäller verksamheten i ministerrådet, som är ansvarigt för genomförandet av den inriktning och de allmänna riktlinjer som Europeiska rådet har fastställt, välkomnade arbetsgruppen beslutet av Europeiska rådet i Sevilla att inrätta en rådskonstellation för allmänna frågor och yttre förbindelser med ansvar för frågor som rör EU:s yttre åtgärder. Ett stort antal medlemmar ansåg att det vore bra om man gick längre och formellt skilde på yttre åtgärder och allmänna frågor i två olika rådskonstellationer, vilket inte skulle utesluta att medlemsstaterna kan företräddas av samma minister i båda konstellationerna.
26. Ett betydande antal medlemmar företrädde uppfattningen att ordförandeskapet i rådet (yttre åtgärder) skall innehas av den person som upprätthåller befattningen som hög representant, som inte längre skulle fungera som rådets generalsekreterare. Andra medlemmar, som visserligen var för att man skulle skilja på den höge representantens och rådets generalsekreterares funktioner, ställde sig tveksamma till att den personen skulle vara ordförande vid rådets möten. De ansåg att denna speciella uppgift skulle bli svår att förena med andra uppgifter som den personen skulle få, och att alltför mycket ansvar skulle samlas hos en enda individ. En del ansåg att den bästa garantin för den demokratiska ansvarigheten för den höge representantens åtgärder låg i att medlemsstaterna fortsätter att utöva ordförandeskapet för rådet. Andra såg inget problem i detta avseende och pekade på de fördelar som förslaget skulle få för kontinuiteten och konsekvensen i rådets (yttre åtgärder) arbete och ge en enda röst i representationen. Arbetsgruppen var överens om att denna fråga också kan betraktas utifrån ett vidare institutionellt sammanhang i ett senare skede.
27. Arbetsgruppen framhöll vikten av att ha en kontaktpunkt i kommissionen som kan samordna alla yttre frågor inom kommissionen, där olika generaldirektorat sysslar med yttre åtgärder och där den inre politiken kan ha en yttre dimension. Arbetsgruppen var enig om att denna uppgift eventuellt kan anförtros en vice ordförande i kommissionen.

28. Beträffande frågan om förbindelserna **mellan institutionerna och aktörerna inriktades diskussionen på rollerna för den höge representanten för GUSP och den kommissionsledamot som har ansvar för yttre förbindelser**. Arbetsgruppen ansåg att mer behöver göras för att säkerställa enhetligheten mellan de utrikespolitiska besluten å ena sidan och användningen av instrument samt uppläggningsen av politiken på området yttre förbindelser å den andra. Olika alternativ lades fram.<sup>3</sup>

29. **Ett alternativ** som föreslogs var praktiska åtgärder för att ytterligare stärka den höge representantens roll och förbättra synergin mellan den höge representantens uppgifter och kommissionens roll vad beträffar yttre förbindelser, men ändå bevara uppdelningen i två befattningar. Förespråkare för detta alternativ framhöll att inrättandet av den höge representantens befattning hade bidragit till att bättre definiera och föra en utrikespolitik med bättre framförhållning och större effektivitet. Med utgångspunkt i denna positiva erfarenhet ansåg de att man bör sträva efter att stärka den höge representantens roll och samtidigt öka synergin med kommissionens arbete. Följande konkreta förslag lades fram:

- Formellt erkännande av den höge representantens förslagsrätt (vid sidan av ordförandeskapets, medlemsstaternas och kommissionens förslagsrätt).
- Den höge representanten bör ges tillräckliga medel för att kunna utföra sina uppgifter (se även nedan).
- Den höge representanten bör delta i alla kommissionsmöten som rör yttre åtgärder (det har föreslagits att han/hon bör ges observatörsstatus i kollegiet).
- Mer gemensamt arbete av den höge representanten och kommissionsledamoten för yttre förbindelser, bl.a. utarbetande av gemensamma initiativ som skall läggas fram för rådet (se även nedan) och gemensamma anföranden vid Europaparlamentets sammanträden.
- Utökat samarbete mellan deras tjänstemän (särskilt när det gäller politisk analys, gemensam rapportering osv.) samt eventuell sammanslagning av avdelningar inom vissa områden och inrättande av EU-delegationer/EU-ambassader.

Dessutom har det föreslagits att den höge representantens verksamhet bör skiljas från verksamheten vid rådets generalsekretariat så att han/hon kan inrikta sig på sina GUSP-uppgifter. En del ansåg även att den höge representanten skulle vara ordförande för rådet (yttre förbindelser) (se ovan).

---

<sup>3</sup> Arbetsgruppen noterade att de särskilda arrangemangen för försvarsfrågor har diskuterats i arbetsgrupp VIII.

30. Ett betydande antal medlemmar menade att ett närmare samarbete inte skulle vara tillräckligt för att garantera enhetlighet över hela linjen av EU:s yttre åtgärder om man samtidigt bevarar de två olika befattningarna som hög representant och kommissionsledamot för yttre förbindelser. De ansåg att det krävs mer radikala institutionella förändringar för att uppnå ökad enhetlighet.
31. Det lades därför fram **ett andra alternativ** där man rekommenderade att den höge representantens verksamhet helt skulle föreläggas inom kommissionen. De som förespråkade detta alternativ ansåg att gemenskapsmetoden, som hade varit framgångsrik på många områden, särskilt handelspolitik, borde införas i så stor utsträckning som möjligt på alla områden av yttre åtgärder. Genom denna sammanslagning skulle unionen få ett enda centrum för utarbetande av politik på området för yttre åtgärder (inklusive GUSP), vilket skulle förläggas inom kommissionen. Medlemsstaterna skulle fortfarande fatta besluten genom Europeiska rådet och ministerrådet, såsom nu är fallet i gemenskapsärenden. Kommissionens uppgift skulle vara att ta initiativ till och genomföra politiska åtgärder samt att ansvara för den yttre representationen på alla områden av unionens yttre åtgärder. Det skulle finnas en enda förvaltning och full parlamentarisk kontroll. Sammanslagningen skulle inte gälla ärenden som berör ESFP, utan dessa skulle omfattas av ett annat arrangemang.
32. För ett stort antal medlemmar skulle detta alternativ utgöra den mest effektiva lösningen på problemen med enhetlighet och konsekvens i de yttre åtgärderna. Samtidigt noterade de att detta kanske inte gick att åstadkomma i detta skede, eftersom det inte rädde någon enighet bland medlemsstaterna om att låta utrikespolitiken omfattas av exklusiv eller delad kompetens som de hade gjort med den gemensamma handelspolitiken. Förespråkare för detta alternativ hävdade att det bör stå kvar som det yttersta målet men ansåg att de tills vidare kunde samtycka till det tredje alternativet.
33. I det **tredje alternativet**, som lades fram som en kompromisslösning för att överbrygga klyftan mellan det första och det andra alternativet, rekommenderades det att båda befattningarna (den höge representanten och kommissionsledamoten för yttre förbindelser) skulle innehas av en enda person, som skulle kunna få titeln "Europeisk yttre representant".<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Även andra titlar har föreslagits under diskussionen, bl.a. "EU:s minister för utrikes frågor" och "EU:s utrikesminister". Det ansågs dock allmänt att fördelen med titeln "Europeisk yttre representant" var att den inte hade någon motsvarighet i någon titel på nationell nivå.

Denna person skulle utnämnas av rådet vid ett möte med stats- och regeringscheferna och efter beslut med kvalificerad majoritet, med godkännande av kommissionens ordförande och Europaparlamentet. Den "europeiske yttre representanten" skulle få direkta mandat från och vara ansvarig inför rådet för frågor som rör GUSP och samtidigt vara en fullvärdig ledamot av kommissionen, helst med rang som vice ordförande. Genom kombinationen av uppgifterna som hög representant för GUSP och de uppgifter som för närvarande utförs av kommissionsledamoten för yttre förbindelser skulle den "europeiske yttre representanten" garantera samstämmighet mellan EU:s utrikespolitik och de konkreta åtgärder och instrument som EU kan använda på området för yttre åtgärder.

34. Förespråkarna för detta alternativ erkände att det krävs en nära förbindelse med medlemsstaterna genom rådet när det gäller beslut och åtgärder inom GUSP. De ansåg därför att förfarandena bör förbli olika för GUSP-ärenden respektive gemenskapsärenden. Den "europeiske yttre representanten" skulle i sin egenskap av hög representant ha formell, men inte exklusiv, initiativrätt i rådet. När han/hon utövar sin initiativrätt i GUSP-frågor bör kommissionen avhålla sig ifrån att ta konkurrerande initiativ. Hans/hennes initiativ inom GUSP och beslut för att ge dem verkan skulle inte behöva godkännas i förväg av kommissionärskollegiet. Beslut i GUSP-frågor skulle även fortsättningsvis fattas i rådet, i enlighet med de förfaranden som fastställts för detta politikområde (se nedan). Han/hon skulle inte ha rösträtt i rådet. När det gäller ärenden som för närvarande ligger inom gemenskapens behörighet skulle den "europeiske yttre representanten" i sin egenskap av kommissionsledamot för yttre förbindelser lägga fram förslag för kollegiet och fullt ut vara delaktig i kollegiets beslut. Beslut inom kollegiet skulle fattas enligt de normala, befintliga förfarandena (majoritetsomröstning). Den "europeiske yttre representanten" skulle säkerställa unionens yttre representation och ersätta den nuvarande trojkan.
35. Med tanke på omfattningen av de uppgifter som den "europeiske yttre representanten" skulle tilldelas har följande arrangemang föreslagits: Han/hon skulle ha ett antal ställföreträdare/assistenter för GUSP eller särskilda representanter med specifika/tematiska

ansvarsområden, som skulle utnämnas av rådet på förslag av den "europeiske yttre representanten" och vara underställda denne. Samtidigt skulle de olika uppgifterna fördelas bland kommissionsledamöter ha med ansvar för ärenden som rör gemenskapsaspekterna av de yttre åtgärderna, liksom nu är fallet. Några medlemmar menade att han/hon skulle biträdas av två ställföreträdare (en för GUSP-frågor och en för hans/hennes uppgifter som kommissionsledamot).

36. När det gäller de organisatoriska aspekterna av avdelningarna, ansågs det allmänt att onödig dubbling av tjänster i möjligaste mån bör undvikas. Den allmänna uppfattningen var att en gemensam avdelning skulle inrättas, bestående av tjänstemän från GD Yttre förbindelser, tjänstemän från rådets sekretariat och utstationerade tjänstemän från de nationella diplomatkårerna. Denna avdelning skulle arbeta under den "europeiske yttre representanten", om en sådan befattning skulle inrättas. Det föreslogs också att de befintliga kommissionsdelegationerna skulle omvandlas till EU-delegationer/-ambassader.
37. De som var tveksamma till detta alternativ ifrågasatte om det var förenligt med principen om kommissionens kollegiala ansvar och ansåg att ansvarsområdet är alltför omfattande för en person.
38. Arbetsgruppen pekade på Europeiska rådets dominerande ställning när det gäller fastställandet av riktlinjerna och de allmänna principerna för EU:s utrikespolitik samt ministerrådets centrala roll vid genomförandet av denna politik. Mot denna bakgrund föreslogs som **ett fjärde alternativ** att man skall inrätta en befattning som "EU-utrikesminister" som skulle vara direkt underställd ordföranden för Europeiska rådet och verka både som hög representant och kommissionsledamot för yttre förbindelser. Han/hon skulle vara ordförande i rådet (yttre åtgärder). Enligt detta alternativ skulle en sådan EU-utrikesministers åtgärder stödjas av operativa åtgärder, vilket skulle garantera att den politik som Europeiska rådet och rådet enats om blir effektiv och enhetlig. Syftet skulle vara att öka samstämmigheten mellan de politiska riktlinjer som rådet fastställer och kommissionens operativa ansvar på området för yttre åtgärder, samtidigt som de båda institutionernas befogenheter beaktas.

39. Medlemmarna i arbetsgruppen medgav att det kan finnas ett samband mellan å ena sidan en förändring av de funktioner som utövas av den höge representanten och kommissionsledamoten för yttre förbindelser och å andra sidan organisationen av ordförandeskapet för Europeiska rådet. Arbetsgruppen noterade dock att organisationen av Europeiska rådet hade mer omfattande institutionella konsekvenser som behöver diskuteras ytterligare vid ett plenarmöte.
40. Efter diskussion, och trots att medlemmarna intog skilda ståndpunkter, kunde man konstatera att det förelåg en allmän tendens *för* inrättandet av befattningen en "europeisk yttre representant", i enlighet med beskrivningen i alternativ tre. Eftersom denna fråga är av stor relevans för institutionerna ville ett antal medlemmar göra sitt samtycke avhängigt av tillfredsställande lösningar för institutionerna totalt.

**b) Instrument och beslutsfattande**

41. Förutom strukturella förändringar inom och mellan institutionerna ansåg medlemmarna att ökad enhetlighet skulle kunna uppnås genom instrument och beslutsfattande:
- I syfte att öka enhetligheten diskuterade arbetsgruppen användningen av instrument som omfattar olika åtgärdsområden, både GUSP och andra aspekter av de yttre åtgärderna.
  - När det gäller åtgärdernas effektivitet diskuterade gruppen beslutsförfarandena på GUSP-området och området för gemenskapspolitik.
42. Arbetsgruppen noterade att arbetsgrupp IX, med tanke på förenkling av instrument och beslutsförfaranden, hade rekommenderat att lagstiftningsakter inom GUSP skulle få formen av beslut.
43. Samtliga medlemmar var överens om vikten av att EU har en dynamisk utrikespolitik, så att man snabbt kan reagera på den internationella händelseutvecklingen. I detta sammanhang betonades behovet av att kunna reagera i "realtid". De bekräftade att förmågan att vidta åtgärder i en utrikespolitisk fråga beror på om det finns en politisk vilja och samsyn bland medlemsstaterna.

44. Arbetsgruppen påpekade att omröstningsförfaranden, och följaktligen användningen av omröstning med kvalificerad majoritet, hade inrättats för politikområden som grundade sig på lagstiftning och harmonisering av lagar. GUSP var inte något politikområde där man gick vidare genom lagstiftning, och därför mindre lämpat för användning av omröstning med kvalificerad majoritet. Gruppen var emellertid överens om att omröstning med kvalificerad majoritet kunde få positiv effekt på konsensusbyggandet inom rådet, som en sista utväg för att lösa upp en blockerad situation. I detta avseende påpekades det att rådet mycket sällan tillgriper omröstning ens inom gemenskapspolitiken. Dessutom bekräftade arbetsgruppen att det nuvarande fördraget redan innehåller bestämmelser om omröstning med kvalificerad majoritet inom GUSP, inom ramen för gemensamma strategier och för beslut om genomförande av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter, även om dessa möjligheter inte hade använts i praktiken inom ramen för gemensamma strategier.
45. Ett stort antal medlemmar tillade att det nuvarande kravet på enhällighet begränsar unionens handlingsförmåga och leder till en politik som dikteras av den minst ambitiösa ståndpunkten. De fruktade att risken för bristande handlingskraft på GUSP-området skulle öka om kravet på enhällighet bibehålls i en utvidgad union. För att lösa detta problem förespråkade ett betydande antal medlemmar utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet inom GUSP. Många förespråkade att omröstning med kvalificerad majoritet skulle införas som allmän regel (utan att detta påverkar beslut inom området och militära frågor och försvarsfrågor) och ansåg att blotta existensen av beslutsfattande med omröstning med kvalificerad majoritet skulle leda till större konsensus i rådet. Andra medlemmar ansåg emellertid att utrikespolitiska frågor inte lämpar sig för beslut genom omröstning, eftersom det skulle vara problematiskt för ett land att befinna sig i minoritetsställning i en fråga där de egna nationella intressena står på spel. Några påpekade att omröstning med kvalificerad majoritet inom GUSP också skulle öka tredje länders medvetenhet om EU:s inre motsättningar, och därmed göra GUSP mindre effektivt. Några föreslog att det första problemet skulle kunna lösas genom att man inför en nödbroms som ger en medlemsstat möjlighet att i undantagsfall åberopa ett vitalt nationellt intresse för att förhindra en omröstning och hänskjuta frågan till Europeiska rådet, och några medlemmar föreslog en skyddsklausul i linje med nuvarande artikel 23.2 i EU-fördraget. Andra ansåg att detta skulle bli ett hinder för snabbt beslutsfattande inom GUSP.



46. Trots de olika ståndpunkterna var gruppen i allmänhet positiv till ett bättre utnyttjande av de befintliga bestämmelserna för omröstning med kvalificerad majoritet. Gruppen noterade att det ännu inte fanns någon konsensus om att utvidga användningen av omröstning med kvalificerad majoritet, men den kunde enas om att det framtida fördraget bör innehålla en bestämmelse som gör det möjligt för Europeiska rådet att (med enhällighet) besluta att utvidga användningen av omröstning med kvalificerad majoritet inom GUSP. Detta skulle bidra till en flexiblare och starkare GUSP.
47. När det gäller samstämmighet och effektivitet noterades att instrumentet "gemensamma strategier", som infördes genom Amsterdamfördraget och skulle omfatta gemenskapspolitik, RIF och GUSP, i praktiken inte använts särskilt ofta och att det sätt på vilket sådana gemensamma strategier utformats inte hade lett till önskat resultat. Flera medlemmar var besvikna över att man i praktiken inte hade använt den möjlighet till utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet som hade införts genom de gemensamma strategierna. Man betonade emellertid att ett sådant instrument, oavsett om det har den särskilda beteckningen gemensam strategi, är viktigt som ett konkret och operativt redskap för att garantera ett integrerat tillvägagångssätt för EU:s yttre åtgärder och för att säkerställa att alla åtgärdsinstrument, oavsett typ (handel, utveckling, migration etc.) används på ett sätt som är förenligt med den gemensamma strategin när den väl har fastställts. Några ansåg att effektiviteten kunde bli större om det var rådet, och inte Europeiska rådet, som antog denna typ av strategier. Gruppen noterade att arbetsgrupp IX rekommenderade att gemensamma strategier, liksom övriga GUSP-instrument, ges den rättsliga formen av "beslut" i det framtida fördraget.
48. Gruppen diskuterade möjligheten att införa en ny typ av initiativ för EU:s yttre åtgärder, något som även tagits upp av den höge representanten Javier Solana och kommissionsledamot Chris Patten. Ett gemensamt initiativ som skulle utgöra ett tillvägagångssätt som omfattar utrikespolitiska aspekter och instrument för yttre åtgärder kunde läggas fram av den europeiske yttre representanten (eller den höge representanten) och kommissionen. Man betonade följaktligen att denna nya typ av initiativ kunde användas oavsett vilka institutionella lösningar som väljs. Förslagen skulle kunna gälla EU:s förbindelser med ett särskilt land eller en särskild region, eller ha en mer tematisk inriktning. Det gemensamma förslaget skulle läggas fram för rådet för antagande och genomföras av de olika institutionerna/aktörerna inom deras respektive behörighetsområde.

49. Flera medlemmar kunde stödja att rådet använder omröstning med kvalificerad majoritet när det föreläggs denna typ av gemensamma initiativ. Man var överens om att det var troligt att sådana gemensamma initiativ skulle återspegla ett gemensamt EU-intresse och att de skulle få maximalt stöd av enskilda medlemsstater. En medlem menade att det endast skulle vara godtagbart att utvidga användningen av omröstning med kvalificerad majoritet till att omfatta denna typ av förslag om gemensamma initiativ läggs fram av en hög representant, vars funktioner inte är kombinerade med RELEX-kommissionärens, och av kommissionen.
50. Man tog också upp andra alternativ med syftet att minska de negativa effekterna av den allmänna regeln om enhällighet. Bland dessa ingick ökad användning av "konstruktiv röstnedläggning", vilket skulle vara i linje med en ökad politisk solidaritet. Medlemsstaterna bör inte motsätta sig åtgärder från EU:s sida, såvida inte deras grundläggande nationella intressen står på spel. Det påpekades att användning av konstruktiv röstnedläggning inte bör befria en medlemsstat från dess skyldighet att avhålla sig från alla åtgärder som strider mot unionens intressen eller kan komma att stå i vägen för dess effektivitet på den globala arenan. Det framhölls att konstruktiv röstnedläggning kunde betraktas som ett sätt att främja konsensus och skapa ömsesidigt förtroende.
51. Några medlemmar tyckte att olika former av operativt samarbete mellan ett begränsat antal medlemsstater som en "koalition av villiga" för att utföra specifika operativa åtgärder inom ramen för genomförandet av rådsbeslut kunde bidra till att stärka GUSP.
52. Med avseende på effektiviteten inom handelspolitiken noterade arbetsgruppen kommissionsledamot Pascal Lamys kommentar att omröstning med kvalificerad majoritet inte gäller för beslutsfattande på alla handelsområden, trots att EG/EU har exklusiv, och i några fall delad, behörighet i frågor som rör handelspolitiken. Denna egenhet betraktades som ett hinder för unionens effektivitet i multilaterala och bilaterala handelsförhandlingar. Det fanns ett brett stöd inom arbetsgruppen för att använda omröstning med kvalificerad majoritet för alla frågor inom handelspolitiken, inklusive tjänster och immaterialrätt, utan att befintliga begränsningar av harmoniseringen inom inre politikområden åsidosätts. Några medlemmar ville bibehålla bestämmelserna om dessa aspekter av handelspolitiken samt den nuvarande avgränsningen av befogenheter enligt Nicefördraget.

53. Arbetsgruppen diskuterade det brådskande behovet av att klargöra syftet och rollen för EG:s/EU:s utvecklingspolitik, både i relation till medlemsstaternas egen politik och till annan yttre politik. För att förbättra effektiviteten och enhetligheten i politiken för utvecklingssamarbete, där unionens beslutsbefogenheter kompletterar medlemsstaternas, framhölls det att målen för EG:s/EU:s utvecklingsprogram behöver klargöras ytterligare och mervärdet av EG/EU-aktiviteter för minskad fattigdom säkerställas. De administrativa och rättsliga instrumenten för förvaltning av EG:s/EU:s utvecklingsprogram bör förenklas och förbättras, med en betydande minskning av antalet bestämmelser för olika regioner och sektorer. Arbetsgruppen betonade vikten av att bekräfta att det är fattigdomsutrotning som utgör det centrala målet för EU:s utvecklingspolitik och vikten av att koncentrera ansträngningarna till låginkomstländer. Några medlemmar underströk att det är ytterst viktigt att främja och respektera de mänskliga rättigheterna. EU-programmen bör därför få en ny inriktning som återspeglar dessa mål, och följaktligen bör beslut om resurstilldelning avspegla ett långsiktigt strategiskt tillvägagångssätt som bygger på objektiva kriterier för främjande av utveckling.
54. Några hävdade att beslutsfattande på EU-nivå även bör omfatta användning av bistånd på nationell nivå. EG/EU-medlen utgör en betydande andel av det totala globala biståndet (10 %), men summan av medlemsstaternas nationella budgetar utgjorde en ännu större procentandel (45 %) vilket tillsammans uppgår till 55 % av det globala offentliga utvecklingsbiståndet. Nuvarande arrangemang och befogenhetsavgränsning har ofta lett till en situation där EU var en sextonde givare förutom de givarprogram som drevs av EU:s medlemsstater. Detta stärker behovet av närmare samarbete och kompletterande aktiviteter så att det totala EU-stödet (finansierat ur EU:s budget och på nationell basis) får bättre verkan och risken för överlappning kan minskas. Medlemsstaterna bör sträva efter att fastställa en gemensam ståndpunkt eller uppfattning i internationella forum som beslutar om internationell utvecklingspolitik. Medlemsstaterna bör fortsätta att utöva sitt ansvar i de internationella utvecklingsorganisationer som de är medlemmar i, men bör respektera gemensamma politiska ståndpunkter som EU antagit.
55. Arbetsgruppen erkände att utvecklingspolitiken har särskilda ändamål som avspeglas i de föreslagna principerna och målen för EU:s yttre åtgärder, men betonade också

behovet av att garantera enhetlighet mellan utvecklingssamarbetet och andra aspekter av EU:s yttre åtgärder eftersom utvecklingsbiståndet bör betraktas som en del av unionens övergripande strategi i förhållande till tredje land. På samma sätt är viktigt att se till att alla områden av EU:s inre och yttre politik är enhetliga och stöder varandra. Arbetsgruppen noterade kommissionsledamot Nielsons kommentar att politiken på EU-nivå bör utformas på ett sådant sätt att medlemsstaterna i större utsträckning gör åtaganden på nationell nivå för att EU:s utvecklingspolitik skall bli effektivare.

56. Det fanns ett brett stöd för förslaget att införliva Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i gemenskapens budget och därmed underställa den samma förfaranden som andra områden av gemenskapens finansiella bistånd. I samband med införlivandet måste effektiviteten och fattigdomsinriktningen i EG:s utvecklingsprogram förbättras. Några medlemmar påpekade också att införlivandet i budgeten bör ske på ett sådant sätt att det i inget fall leder till att volymen av det bistånd som riktas till AVS-länderna minskar.
57. Arbetsgruppen noterade vidare särarten i det humanitära biståndet, som omfattas av principerna om oberoende och opartiskhet, inte endast på grund av internationella skyldigheter utan också för att det krävs garantier för att biståndet lämnas på ett effektivt sätt och utan tillkommande risker för biståndslämnarnas liv.

### c) Finansiering av GUSP

58. Arbetsgruppen var enig om att GUSP:s effektivitet hade en nära koppling till frågan om tillräckliga resurser, både vad gäller volym och förfaranden. Den nuvarande GUSP-delen av budgeten har visat sig vara otillräcklig för genomförandet av åtgärder som bedömdes vara nödvändiga som stöd för EU:s utrikespolitik och nuvarande förfaranden för tungrodda för att medge en snabb finansiering av åtgärder. Tillräcklig smidighet i budgeten både vad gäller volym och förfaranden krävs för att unionen skall kunna agera snabbt och på ett lämpligt sätt. Det fanns ett starkt stöd inom arbetsgruppen för att förenkla och förbättra det nuvarande systemet så att det i högre grad motsvarar EU:s behov. Exemplet med finansieringen av de särskilda representanterna nämndes särskilt, och det framhölls att lämpliga medel för dessa

bör göras tillgängliga ur gemenskapens budget, eventuellt med snabbare förfaranden. Det föreslogs också att det bör finnas en större marginal av icke tilldelade medel (5–10 %) i de viktigaste biståndsprogrammen så att unionen snabbt kan agera i händelse av oväntade kriser eller nya politiska prioriteringar.

59. Arbetsgruppen menade att den person som innehar befattningen som hög representant bör ha mer att säga till om när det gäller användningen av GUSP-delen av budgeten och att han eller hon bör ha rätt att lägga fram initiativ. Några medlemmar föreslog att han/hon bör ha en viss grad av autonomi vid finansieringen via gemenskapens budget av vissa åtgärder som bedöms vara nödvändiga för genomförandet av hans/hennes uppdrag. Somliga medlemmar föreslog att denna person skall ges sådan autonomi över en specificerad, begränsad del av GUSP-budgeten. I synnerhet noterade arbetsgruppen behovet av att inrätta en effektiv mekanism inom gemenskapens budget, som skulle göra det möjligt för den person som innehar befattningen som hög representant att på brådskande basis finansiera förberedelserna av civila krishanteringsoperationer. Användningen av dessa medel bör bygga på klara riktlinjer från rådet och kräva godkännande av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, och dessutom bör de budgettak som fastställts av budgetmyndigheten respekteras.<sup>5</sup> Arbetsgruppen noterade nuvarande förfaranden för humanitärt bistånd, där en viss grad av beslutsbefogenhet har tilldelats direktören för ECHO (Europeiska gemenskapens kontor för humanitärt bistånd)/kommissionsledamoten. Arbetsgruppen noterade vidare kommissionens information om mekanismen för akuta ingripanden som syftar till att garantera en snabb reaktion vid hanteringen av kriser. Arbetsgruppen var vidare enig om att åtgärder som rör budgetförvaltningen bör ligga kvar hos kommissionen och att onödig dubblering bör undvikas. Dessutom bör principerna om budgetkontroll och ansvarsfrihet gälla även i fortsättningen.

#### **d) Europaparlamentets roll**

60. När det gäller Europaparlamentets roll inom GUSP noterade arbetsgruppen att det enligt de nuvarande bestämmelserna i artikel 21 i EU-fördraget krävs samråd om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna samt information om utvecklingen av GUSP. Den enades om att komplettera denna bestämmelse så att den person som innehar befattningen som hög representant formellt blir delaktig i dessa uppgifter. Dessutom enades arbetsgruppen om att man bör se till att regelbundna diskussioner om frågor som rör GUSP äger rum mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

---

<sup>5</sup> Man bör även identifiera möjliga sätt att finansiera krishanteringsoperationer som har ett försvarsinslag (se rekommendationerna från arbetsgrupp VIII).

61. Flera medlemmar ansåg att Europaparlamentet bör bli mer delaktigt i handelspolitiken och hänvisade till rapporten från arbetsgrupp III.

## **VI. Internationella avtal**

62. Arbetsgruppen noterade vikten av det arbete som gjorts i arbetsgrupp III om status som juridisk person och dess betydelse för frågan om yttre representation. Gruppen erinrade om konventets stöd för rekommendationen om att uttryckligt tillerkänna Europeiska unionen status som enda juridisk person. Det noterades vidare att det i ett eventuellt omgrupperat avsnitt om EU:s yttre åtgärder i fördraget (se punkt 14) skulle vara till nytta att ha bestämmelser, och helst en enda bestämmelse, om förhandlingar om och ingående av internationella avtal som skulle ange vem som skall handla på unionens vägnar i detta avseende. Sådana bestämmelser eller en sådan bestämmelse skulle enligt rekommendationen från arbetsgrupp III kunna ange att det är rådet som lämnar bemyndigande om inledande av förhandlingar, utfärdar förhandlingsdirektiv och ingår avtal. Detta behöver inte medföra några förändringar av de särskilda förfarandena beroende på vilken fråga avtalet gäller. En del medlemmar förespråkade att Europaparlamentet skulle godkänna alla internationella avtal, inbegripet avtal i frågor som rör internationell handelspolitik (dvs. det nuvarande undantaget i artikel 300.3 i EG-fördraget utgår).
63. När det gäller det sätt på vilket förhandlingarna skall bedrivas, skulle den nuvarande artikel 300 i EG-fördraget gälla om det aktuella avtalet ligger enbart inom gemenskapens nuvarande område, och artiklarna 24/38 i EU-fördraget skulle gälla om avtalet ligger enbart under nuvarande avdelning V eller avdelning VI. Om tillämpningsområdet för ett avtal faller inom både gemenskapens nuvarande område och under nuvarande avdelning V och/eller VI i EU-fördraget (så kallad "cross-pillar mixity", dvs. av pelarövergripande karaktär), konstaterade arbetsgruppen att man antingen kan ingå två olika avtal eller ett enda avtal och rekommenderade att målsättningen bör vara att om möjligt ingå ett enda avtal. I det sista fallet skulle rådet fastställa förfarandet för förhandlingar om och ingående av avtalet utifrån vad avtalet huvudsakligen handlar om och dess rättsliga grund. I detta avseende skulle rådet ange vem som skall förhandla på unionens vägnar, t.ex. den person som innehar befattningen som hög representant och kommissionen tillsammans eller enbart kommissionen eller den höge representanten under övervakning av en kommitté.

## VII. Tjänster och yttre representation

64. Beträffande organisationen av de olika avdelningarna ansåg arbetsgruppen att man kunde enas om ett antal rekommendationer oavsett vilka institutionella lösningar som väljs för den högsta nivån. Den var enig om att två parallella avdelningar måste undvikas. Arbetsgruppen var enig om att det var väsentligt för den person som innehar befattningen som hög representant att ha en tillräcklig stab till sitt förfogande i Bryssel, och betonade vikten av att stärka dennes stab med utstationerade diplomater och tjänstemän från kommissionen och rådets sekretariat. Utstationering av medlemmar av de nationella diplomatkårerna på temporär basis skulle bidra till att öka synergin med medlemsstaterna och ytterligare stärka kapaciteten för policyanalys. Vissa föreslog att rollen för Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik när det gäller att förse den höge representanten med politisk vägledning bör stärkas.
65. Det var arbetsgruppens uppfattning att de nuvarande arrangemangen för EU:s yttre representation i multilaterala forum saknar tydlighet, och den ansåg att en enda gemensam representation skulle förbättra unionens förmåga att agera effektivt och övertygande på den globala arenan. Några trodde dock att mångfald i representationen var oundviklig, med tanke på de olika åtgärdsområdena och skillnader i avgränsningen av beslutsbefogenheter mellan unionen och dess medlemsstater. Arbetsgruppen var enig om att medlemsstaterna bör förbättra samordningen av sina ståndpunkter i internationella organisationer och konferenser så att man kan enas om EU:s ståndpunkter och en strategi för att främja dessa. Arbetsgruppen var vidare enig om att union när så är lämpligt bör ha en enda talesman i de fall då den har enats om en ståndpunkt. Den antydde också att EU:s samordning kunde förbättras när det gäller FN:s säkerhetsråd.
66. Arbetsgruppen ansåg att frågan om EU:s representation i internationella organisationer är känslig och komplicerad. Medlemmarna välkomnade kommissionens tydliga och effektiva sätt att företräda EG på det handelspolitiska området. Flera medlemmar ansåg att representationen i internationella forum bör överensstämma med interna arrangemang inom övriga politikområden där medlemsstaterna hade enats om att beslutsbefogenheterna skulle

utövas på överstatlig nivå. Flera medlemmar förespråkade att EU skulle ha fullt medlemskap i internationella organisationer, men några medlemmar menade att detta var problematiskt eftersom de ansåg att det skulle inkräkta på medlemsstaternas rättigheter utan att väsentligt öka unionens inflytande. Arbetsgruppen konstaterade att det skulle bli nödvändigt att ändra stadgarna i de internationella organisationer som är verksamma på områden där unionen har behörighet, innan unionen kan bli medlem. Arbetsgruppen var enig om att unionen när så är lämpligt bör verka för att stadgarna i internationella organisationer ändras så att unionen kan bli medlem. Unionens representation skulle inte påverka medlemsstaternas befogenheter som internationella rättssubjekt eller deras status i internationella organisationer. Detta skulle bidra till att allmänt stärka de internationella organisationernas förmåga att förbättra det globala styret. De medlemmar i arbetsgruppen som tillhör euroområdet, och även andra medlemmar, uttryckte stöd för en gemensam representation av euroområdet i internationella finansinstitut. Några medlemmar betonade att beslut i internationella finansinstitut skulle medföra åtgärder från medlemsstaternas sida, och arbetsgruppen föreslog därför att man bör finna en lösning för att organisera samordningen mellan en gemensam representation och medlemsstaternas skyldigheter. Kommissionen uppmanades att studera frågan och utarbeta förslag.

67. När medlemmarna övervägde frågan om yttre representation i bilaterala förbindelser menade de att de nuvarande arrangemangen skulle kunna förbättras i syfte att åstadkomma ökad klarhet och kontinuitet. Situationen var särskilt otillfredsställande med avseende på politiska dialogmöten, där alltför många talade på EU:s vägnar (ordförandeskapet, den höge representanten, trojkan, kommissionen, medlemsstaterna). Det påpekades att mycket hänger på förtroende och personliga förbindelser inom diplomatin. Arbetsgruppen ansåg i detta avseende att den person som innehar befattningen som hög representant bör ta på sig representationen för unionen, vilket skulle förbättra unionens synlighet, tydlighet och kontinuitet på den globala arenan.
68. En del ansåg att representationen på den högsta politiska nivån (stats- och regeringschefer) bör bli en uppgift för en ständig ordförande för Europeiska rådet. En majoritet av medlemmarna invände mot förslaget om en ständig ordförande för Europeiska rådet. Arbetsgruppen ansåg att detta förslag har vidare institutionella konsekvenser och att det därför bör diskuteras i plenum.



69. När det gäller representationen i andra världsdelar förespråkade arbetsgruppen att det inrättas en diplomatakademi för EU, som skulle erbjuda såväl utbildning av unga diplomater som fortbildning för yrkesverksamma, och en diplomattjänst för EU som ett komplement till medlemsstaternas egna tjänster, samt utveckling av ett närmare samarbete mellan unionens och medlemsstaternas yttre tjänster. Arbetsgruppen föreslog att befintliga kommissionsdelegationer skall omvandlas till EU-delegationer, och några föreslog EU-ambassader, som skulle arbeta under den person som innehar befattningen som hög representant för frågor som gäller GUSP och under kommissionens ledning när det gäller andra aspekter av de yttre åtgärderna. Personalen skulle bestå av tjänstemän från kommissionen och rådets sekretariat samt utstationerade medlemmar av nationella diplomatkårer. Dessa EU-delegationer/-ambassader kunde också få uppgiften att bistå medlemsstater som inte är representerade i ett visst land. Det påpekades också att medlemsstaternas diplomatiska representationer bör bedriva ett nära samarbete med EU-delegationerna och att de bör uppmuntras att tillhandahålla stöd och information till den person som innehar befattningen som hög representant.
-

## WORKING DOCUMENTS – WG VII – EXTERNAL ACTION

Date	WD	DRAFTER	Title
23.09.	1	<i>Mr Göran Lennmarker</i>	Proposal to the European Convention on EU trade policy
24.09.	2	<i>Mr Elmar Brok</i>	Letter from Mr Brok to Mr Dehaene
02.10.	3	<i>Mr Alain Lamassoure</i>	Déclaration des principes des relations extérieures de l'Union
04.10.	4	<i>Mr Louis Michel</i>	Intervention
08.10.	5	<i>Mr. Alain Lamassoure</i>	Politique Étrangère : Quel Rôle Pour L'Union Européenne ?
15.10.	6	<i>Secretariat</i>	Les capacités des institutions de l'Union européenne en matière d'action extérieure
15.10.	7	<i>Secretariat</i>	Principals and objectives of EU external action
15.10.	8	<i>Mr Javier Solana</i>	Address
15.10.	9	<i>Mr Poul Nielson</i>	Address
15.10.	10	<i>Mr Pascal Lamy</i>	Intervention
28.10.	11	<i>Mr Adrian Severin</i>	Promoting the community method in the External actions of the EU
28.10.	12	<i>Mr Michael Attalides</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	13	<i>Mr Michel Barnier</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	14	<i>Secretariat</i>	Une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures
29.10.	15	<i>Secretariat</i>	Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l'action extérieure de l'Union européenne
4.11.	16	<i>Mr Bobby Mc Donagh</i>	Improving the efficiency and effectiveness of the CFSP
5.11.	17	<i>Mr Gunter Pleuger</i>	Double hat
7.11.	18	<i>Ms Danuta Hübner</i>	External representation of the EU
8.11.	19	<i>Ms Teija Tiilikainen</i>	Towards a more effective EU in international relations
8.11.	20	<i>Mr Louis Michel</i>	Les Relations extérieures de l'union européenne
8.11.	22	<i>Mr Bobby McDonagh</i>	Comments on Legal Personality
8.11.	23	<i>Mr Göran Lennmarker</i>	EU external action
11.11.	24	<i>Cion Doc. presented by Mr Michel Barnier</i>	CFSP financing: CFSP budget execution during the last 3 years and Flexibility in financing CFSP
11.11.	25	<i>Mr Bobby McDonagh</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
11.11.	26	<i>Mr Elmar Brok</i>	The External Representation of the European Union
12.11.	27	<i>Mr Peter Hain</i>	Reform of EC Development Policy
15.11.	29	<i>Mr Christopher Patten</i>	Intervention at joint meeting with WG VIII 14/11/2002
21.11.	48	<i>Mr Poul Nielson</i>	Note on Humanitarian Assistance
21.11.	49	<i>Mr Pierre Lequiller</i>	Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?
21.11.	50	<i>Mr Gijs de Vries</i>	Improving joint actions in CFSP
25.11.	53	<i>Mr Hans Martin Bury</i>	Some Questions and Answers regarding the 'Double Hat' of High-Representative and Commissioner for External Relations
03.12.	55	<i>Mr Iñigo Méndez de Vigo</i>	Towards the establishment of a common European diplomacy
03.12.	56	<i>Mr Peter Hain</i>	Recommendations on development cooperation