



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 9.6.2004
KOM(2004) 417 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Euroopan unioni ja Irak

Kehys suhteiden kehittämiseksi

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Euroopan unioni ja Irak

Kehys suhteiden kehittämiseksi

I. JOHDANTO

Tämä tiedonanto on vastaus 16. ja 17. lokakuuta 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston esittämään pyyntöön, joka koski strategian laatimista Euroopan unionin suhteille Irakiin. Samalla sillä edistetään EU:n strategista kumppanuutta Välimeren alueen ja Lähi-idän maiden kanssa. Tiedonannon tarkoituksena on tarjota pohja keskusteluille Irakin tulevan suvereenin hallituksen ja laajemmin Irakin yhteiskunnan kanssa. Se pyrkii viestimään Irakin kansalle, joka on joutunut vuosikausia kärsimään peräkkäisistä sodista, pakotteista ja raa'asta autoritaarisesta hallinnosta, että Euroopan unioni toivoo Irakista kehittyvän turvallisen, vakaan ja hyvinvoivan valtion, jolla on rauhanomaiset suhteet naapureihinsa ja joka toimii osana kansainvälistä yhteisöä.

Tämä tiedonanto annetaan tilanteessa, jossa vuoden 2003 sodasta lähtien vallinnut vakava turvattomuus jatkuu edelleen haitaten merkittävästi irakilaisten päivittäistä elämää ja estäen maan poliittisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen elpymisen. Irakin uuden väliaikaisen hallituksen nimittäminen ja 8. kesäkuuta 2004 annettu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1546, jolla vahvistetaan vastuun ja määräysvallan täysimääräinen siirtäminen irakilaisille 30. kesäkuuta 2004 lukien ja lujitetaan Yhdistyneiden Kansakuntien keskeistä roolia, tarjoavat kuitenkin EU:lle sopivan tilaisuuden tukea irakilaisten pyrkimyksiä määrittää maalleen uusi kehityssuunta.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan niitä perimmäisiä syitä, joiden vuoksi on EU:n edun mukaista pyrkiä lisäämään yhteyksiään Irakiin. Siinä myös vahvistetaan keskipitkän aikavälin tavoitteet EU:n ja Irakin suhteiden kehittämiseksi. Tiedonannossa katsotaan, että Euroopan unionin olisi tarjottava käyttöön kehys, jonka puitteissa EU:n ja Irakin suhteita voidaan asteittain tiivistää tahtiin, joka määräytyy maan poliittisen muutoksen edistymisen ja turvallisuustilanteen paranemisen perusteella. EU:n olisi oltava valmis tarkistamaan lähestymistapaansa sen mukaan, millä tavoin tilanne Irakissa kehittyy.

II. EUROOPAN UNIONI JA IRAK

Saddam Husseinin 24 vuotta kestäneen valtakauden aikana EU:lla ei ollut poliittisia eikä sopimusperusteisia suhteita Irakiin; sen tehtävänä oli pelkästään huolehtia Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden täytäntöönpanosta. EU:n panos humanitaarisessa työssä on kuitenkin ollut merkittävä. Euroopan yhteisö (EY) on vuodesta 1992 lähtien ollut YK:n jälkeen merkittävin yksittäinen humanitaarisen avun toimittaja Irakiin. Myös EU:n ja Irakin kauppasuhteet ovat olleet merkittävät, etenkin energia-alalla.

Sen lisäksi, että tietyt EU:n jäsenvaltiot osallistuvat turvallisuutta varmistaviin toimiin Irakissa, EU on vuoden 2003 sodasta lähtien keskittynyt toimittamaan maahan humanitaarista hätäapua ja antamaan poliittista ja taloudellista tukea jälleenrakennusprosessin

käynnistämiseksi. Vuoden 2003 alussa EY osoitti 100 miljoonaa euroa Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimistolle (ECHO) käytettäväksi Irakille annettavaan humanitaariseen apuun. EU:n jäsenvaltiot lupasivat osoittaa tarkoitukseen yli 731 miljoonaa euroa. EU poisti Irakin vastaiset pakotteensa YK:n turvallisuusneuvoston annettua 22. toukokuuta 2003 asiaa koskevan päätöslauselman 1483.

Madridissa 23.–24. lokakuuta 2003 pidetty avunantajakonferenssi oli alku Irakin jälleenrakennusta tukeville monenvälisille pyrkimyksille. EU kokonaisuutena ottaen lupasi konferenssissa myöntää tarkoitukseen yli 1,25 miljardia euroa, mihin sisältyy myös EY:n osuus. Konferenssissa pantiin lisäksi tyytyväisyydellä merkille YK:n ja Maailmanpankin aiomukset perustaa Irakia varten monen avunantajan yhteinen Trust Fund -rahasto, Irakin kansainvälinen jälleenrakennusrahasto (*International Reconstruction Fund Facility for Iraq*).

Lokakuun 2003 jälkeen EU:n apu Irakille on laajentunut kattamaan uusia kohteita. Kun väestön humanitaariset tarpeet ovat vähenemässä, humanitaarista työtä on täydennetty myöntämällä varoja jälleenrakennukseen tavoitteena ensi sijassa keskeisten julkisten palvelujen saaminen uudelleen käyttöön mutta jatkossa myös työllisyyden parantaminen, köyhyyden vähentäminen ja Irakin instituutioiden ja hallinnon vahvistaminen. EY:n apua on myös suunnattu toimiin, joilla pyritään tukemaan YK:n asemaa poliittisessa prosessissa ja Irakin kansalaisyhteiskunnan ja demokraattisten instituutioiden kehittämisessä. EY:n talousarviosta on vuodesta 2003 lähtien myönnetty 305 miljoonaa euroa Irakin avustamiseen¹.

EU:n intressinä turvallinen, vakaa, demokraattinen ja hyvinvoiva Irak

Yhteistyö Irakin kanssa sen poliittisen ja oikeudellisen järjestelmän uudelleen rakentamisessa, talouden uudistamisessa ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan elvyttämisessä on selvästi EU:n etujen mukaista. Niinpä EU:lla on:

- perustavaa laatua oleva kiinnostus varmistaa sen poliittisen siirtymäprosessin onnistuminen, jonka tavoitteena on luoda vakaa ja moniarvoinen demokratia oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen takaavaan perustuslain pohjalta. Tämä luo toivoa Irakin kansalle ja auttaa varmistamaan Irakin alueellisen koskemattomuuden ja sisäisen turvallisuuden.
- yhtä suuri kiinnostus edistää talouden kasvua ja monipuolistumista, vähentää köyhyyttä ja työttömyyttä ja parantaa irakilaiden elintasoja. Toimiva, kilpailukykyinen ja monipuolinen markkinatalous, Irakin infrastruktuurin uudelleen rakentaminen ja erityisesti Irakin liikenneverkon yhdistäminen yleiseurooppalaisiin liikennekäytäviin sekä Irakin taloudellinen yhdentyminen alueensa kanssa auttavat parantamaan varallisuuden jakautumista maassa, vähentämään maan alttiutta ulkoisille häiriöille ja kehittämään mahdollisuuksia EU:n ja Irakin välisiin, molempia osapuolia hyödyttäviin kauppa- ja investointisuhteisiin, ihmisten välisiin yhteyksiin ja kulttuurisiteisiin. Vakaus ja vaurauden kasvu helpottanevat myös Euroopassa olevien irakilaiden pakolaisten vapaaehtoista

¹ Humanitaarisiin toimiin sidottiin 100 miljoonaa euroa vuonna 2003, jälleenrakennukseen luvattiin 200 miljoonaa euroa vuosina 2003–2004 ja näiden lisäksi varattiin vuonna 2003 miinanraivaukseen liittyvään toimintaan 2 miljoonaa euroa. ECHO on alentanut alustavia arvioitaan Irakille vuonna 2004 myönnettävästä avusta ja tarkoitukseen on nyt varattu 3 miljoonaa euroa. Lisävaroja voidaan kuitenkin osoittaa uusiin kiireellisiin humanitaarisiin tarpeisiin. Lisätietoja Irakille vuosina 2003–2004 myönnetyn EY-avun lähteistä ja kohteista on saatavilla seuraavasta Internet-osoitteesta: <http://europa.eu.int/comm/world/iraqsit/reconstruct/index.htm>.

paluuta vahvistaen näin EU-maiden ja Irakin välisiä yhteiskunnallisia ja ammatillisia siteitä.

- kiinnostus Irakin mahdollisuuksiin edistää alueen turvallisuutta ja vakautta. Saddam Husseinin valtakauden päätyminen tarjoaa tilaisuuden päästä eroon alueellisista jännitteistä. Sovussa naapureidensa ja alueensa kanssa elävä Irak helpottaa myös EU:n turvallisuusstrategiassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamista. Myös EU:n ehdokasmaa Turkki hyötyisi Irakin kehittymisestä vakaaksi ja demokraattiseksi valtioksi.
- voimakas kiinnostus saada Irakissa käyttöön oikeudenmukainen, avoin ja syrjimätön oikeudellinen järjestelmä. Ennakoitavuus ja oikeusvarmuus ovat ennakoedellytyksiä maan ja erityisesti sen energia-alan tarvitsemille huomattaville investoinneille. Kun otetaan huomioon Irakin merkittävä vaikutus EU:n energiahuoltovarmuuteen ja sekä EU:lle että Irakille mahdollisesti koituva hyöty Irakin öljyn- ja kaasuntuotannon lisäämisestä, on selkeästi sekä EU:n että Irakin etujen mukaista luoda tasapuoliset investointiedellytykset energia-alalle ja huolehtia alaa koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta.

III. EU:N JA IRAKIN SUHTEIDEN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVAT TAVOITTEET

Irakin vakauden ja hyvinvoinnin varmistaminen edellyttää EU:n tuen lisäksi kansainvälisen yhteisön ja erityisesti irakilaisien itsensä yhteisiä ponnisteluja. EU:n olisi tästä syystä luotava yhteydet Irakin uuteen hallintoon ja Irakin yhteiskuntaan ja keskusteltava niiden edustajien kanssa EU:n tulevasta roolista Irakissa. Lisäksi EU:n olisi siirtymäprosessin edetessä asteittain lisättävä läsnäoloaan ja osallistumistaan Irakissa. Tavoitteena olisi oltava perustan luominen laaja-alaisille, molempia osapuolia hyödyttäville suhteille keskipitkällä aikavälillä. Käydessään vuoropuhelua Irakin kanssa EU voisi esittää, että sen Irakia koskevassa strategiassa keskityttäisiin seuraaviin keskipitkän aikavälin tavoitteisiin:

- Turvallisen, vakaan ja demokraattisen Irakin kehittäminen siten, että maassa on koko Irakin väestön ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamisen takaavan perustuslain mukaisesti valittu parlamentti ja hallitus.
- Avoimen, vakaan, kestävä ja monipuolisen markkinatalouden ja yhteiskunnan luominen perustaksi ihmisten turvallisuudelle, talouskasvulle, työpaikkojen luomiselle ja köyhyyden vähentämiselle samalla, kun varmistetaan, että oikeudenmukaisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseen varataan riittävästi resursseja.
- Irakin taloudellinen ja poliittinen yhdentyminen alueeseensa ja avoimeen kansainväliseen järjestelmään.

Turvallinen, vakaa ja demokraattinen Irak

Irakilla on nyt tilaisuus jättää taakseen vuosia jatkunut autoritaarinen komento ja luoda vakaat, demokraattiset instituutiot, joilla taataan kaikkien irakilaisien, myös naisten ja etnisten ja uskonnollisten vähemmistöjen, oikeudet. Tämän poliittisen prosessin onnistuminen riippuu keskeisesti siitä, pystytäänkö tietyt kysymykset, kuten uskonnon asema suhteessa valtioon, tehokas ja demokraattisessa valvonnassa oleva turvallisuussektori ja maakunta- ja keskushallinnon suhteiden järjestäminen, ratkaisemaan. Demokraattisten instituutioiden

perustaminen edellyttää myös kansallisen sovinnon ja yhteisymmärryksen rakentamiseen tähtäävän prosessin käynnistämistä.

Kuten YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1546 vahvistetaan, YK aikoo hyödyntää merkittävän kokemuksensa sotaa edeltävästä Irakista ja erityislähettiläänsä Sergio De Mellon ennen YK:n Bagdadin-päämajaan viime vuonna tehtyä traagista hyökkäystä aloittaman työn, jota erityislähettiläs Lakhdar Brahimin on jatkanut, ja ottaa keskeisen roolin irakilaisien auttamisessa selviytymään poliittisesta muutosvaiheestaan. EU:n olisi tästä syystä jatkettava YK:n tukemista sen omaksuessa tämän johtavan roolin ja varmistettava, että sen Irakin auttamiseksi toteuttamat toimet koordinoidaan asianmukaisesti YK:n toimien kanssa.

EU on itsekin pystynyt onnistuneesti tukemaan autoritaarisesta demokraattiseen järjestelmään siirtymiseen liittyviä prosesseja, minkä lisäksi EU:n jäsenvaltioilla on monipuolista kokemusta liittovaltiojärjestelmistä ja hallinnon hajauttamisesta, joten EU voisi:

- tukea YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 1546, jossa vahvistetaan Irakin väliaikaisen hallituksen suvereniteetti 30. kesäkuuta 2004 lukien,
- aloittaa vuoropuhelun Irakin uusien viranomaisten kanssa osoittaakseen, että EU tukee maan poliittisia ja perustuslain laatimiseen liittyviä prosesseja,
- keskittää apunsa vaalien, hyvän hallintotavan, Irakin kansalaisyhteiskunnan kehityksen sekä ihmisoikeuksien suojelun ja edistämisen tukemiseen,
- harkita apunsa laajentamista käsittämään turvallisuutta tukevat toimenpiteet ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen täytäntöönpanon sekä oikeuslaitoksen ja turvallisuussektorin uudistuksen.

Avoin, kestävä ja monipuolinen markkinatalous Irakiin

Irakin taloudelle oli vuoteen 2003 saakka ominaista valtiovallan laajamittainen puuttuminen asioihin sekä suoraan valtionyhtiöiden että välillisesti raskaan sääntelyn, hintarajoitusten ja tukien kautta. Valtion määräysvallassa oleva öljyala on ollut talouden tärkein moottori, ja sitä on lyhyellä aikavälillä pystyttävä laajentamaan nopeasti jälleenrakennuksen rahoittamiseksi. Keskipitkällä aikavälillä Irakilla on kuitenkin edessään kolmitahoinen talouden rakennemuutos, jonka kuluessa sen on ensin siirryttävä rauhanomaiseen kehitykseen perustuvaan talouteen, sitten toimivaan markkinatalouteen ja lopuksi varmistettava, että käytössä on monipuolisempia ja kestävämpiä kotimaisia tulonlähteitä.

Köyhyys ja työttömyys on Irakissa yleistä, mikä luo poliittisia ja yhteiskunnallisia jännitteitä. Tämän vuoksi on välttämätöntä pyrkiä lievittämään niiden uudistusten yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita tarvitaan elintason parantamiseksi keskipitkällä aikavälillä. Tämä koskee erityisesti hintojen vapauttamista, valtionyhtiöiden uudelleenjärjestelyjä ja julkisia palveluja. Lyhyellä aikavälillä on välttämätöntä luoda tehokkaita sosiaalisia turvaverkostoja, pyrkiä parantamaan työllisyyttä käyttämällä jälleenrakennushankkeissa² paikallista työvoimaa ja korjata alueellinen epätasapaino resurssien jakautumisessa. Keskipitkällä aikavälillä on otettava käsiteltäväksi kysymys perustuslaillisen kehityksen vahvistamisesta Irakin öljytulojen jakoa varten.

² Esim. sähköverkon ja muun perusinfrastruktuurin kunnostus.

Irakin ulkomaanvelkaan, jonka määräksi arvioidaan tällä hetkellä 120 miljardia Yhdysvaltain dollaria³, liittyvien ongelmien ratkaisu on ennakoedellytys sille, että Irak voisi jälleen saavuttaa kestäväen rahoitus pohjan ja aloittaa pitkäjänteisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen nousun. Pariisin klubin kanssa mahdollisesti tehtävällä sopimuksella olisi todennäköisesti laaja-alaiset vaikutukset kaikkiin taloudellisen toiminnan osa-alueisiin Irakissa. Pariisin klubiin kuuluvat luotonantajavaltiot ovat sitoutuneet yrittämään velkaongelman ratkaisua vuoden 2004 aikana, mutta vastaavaa kohtelua edellytetään myös klubiin kuulumattomilta julkisilta luotonantajilta ja yksityisiltä lainantantajilta. Irakin velkataakan vähentäminen edellyttää myös toimenpiteitä niiden ongelmien ratkaisemiseksi, jotka liittyvät YK:n korvauskomission ensimmäisen Persianlahden sodan jälkeen hyväksymien korvausvaatimusten ja vielä ratkaisematta olevien vaatimusten asemaan.

EU:lla on paljon kokemusta työskentelystä siirtymätalouksien kanssa ja myös omakohtaiseen kokemukseen perustuvaa asiantuntemusta sosiaalisen yhteenkuuluvuuden yhdistämisestä vahvojen markkinainstituutioiden kehittämiseen, markkinoiden vapauttamiseen ja yhdentymiseen. Sillä on myös laajat sisämarkkinat, jotka ovat valmiit vastaanottamaan irakilaisia tavaroita ja palveluja. Tässä yhteydessä EU voisi:

- edistää Irakin ulkomaanvelkaongelman ratkaisua kehittämällä yhteisen suhtautumistavan ja suositukset talouspoliittisten ehtojen soveltamista varten,
- jatkaa sitä apua, jolla pyritään parantamaan Irakin hallintoelinten ja talousinstituutioiden valmiuksia siirtymävaiheeseen liittyvissä kysymyksissä; erityisen tärkeää olisi luoda toimiva tullihallinto, joka mahdollistaisi yleisen tullietuusjärjestelmän (GSP-järjestelmän) soveltamisen,
- auttaa Irakia kehittämään oikeudenkäyttöön liittyviä valmiuksia ja laatimaan lakeja ja määräyksiä, joiden avulla kannustetaan taloudellista toimintaa ja kansainvälisiä investointeja, myös energia-alalla, ja torjutaan korruptiota sekä järjestäytyneitä ja muuta rikollisuutta,
- korostaa tarvetta pyrkiä lieventämään työttömyyttä ja köyhyyttä sekä auttaa tehokkaiden turvaverkostojen käyttöön saamisessa ja resurssien epätasaisen alueellisen jakautumisen korjaamisessa,
- painottaa, että Irakin merkittäviä mineraalivaroja olisi käytettävä näiden tavoitteiden edistämiseen, Irakin talouden monipuolistamiseen, työpaikkojen luomiseen, tarvittavan fyysisen, institutionaalisen ja inhimillisen pääoman kasvattamiseen ja tuloerojen pienentämiseen.

Sovussa naapureidensa kanssa elävä Irak, joka on osa kansainvälistä yhteisöä

Irakin muutosprosessi tarjoaa tilaisuuden käsitellä alueen eri toimijoiden oikeutettuja, turvallisuuteen liittyviä huolenaiheita ja varmistaa, että uuden poliittisen järjestelmän luominen Irakiin herättää myönteisiä tunteita naapurivaltioissa. Lisäksi se antaa Irakille, Persianlahden yhteistyöneuvostolle ja Iranille mahdollisuuden edistää yhteisen näkemyksen syntymistä siitä, miten alueen yhteiset taloudelliset ongelmat olisi ratkaistava. Lisäksi siirtymäprosessin edistyminen antanee Irakille tilaisuuden omaksua merkittävämpi rooli

³ Tähän eivät sisälly YK:n korvauskomission (UNCC) hyväksymät korvaussaatavat.

politiikkaan ja talouteen liittyvissä kansainvälisissä kysymyksissä ja lisätä osallistumistaan kansainvälisissä yhteyksissä.

Irakin naapurimaiden päätös perustaa vuoden 2003 sodan jälkeen yhteinen foorumi (*Neighbours' Meetings* eli ”naapurien kokoukset”), jossa keskustellaan Irakin tilanteesta, osoittaa, että ne ovat samaa mieltä alueen sisäisen yhteistyön lisäämismahdollisuuksista. Luomalla asteittain alueellinen poliittis-taloudellinen yhteistyökehys, joka edistää jännitteiden poistamista ja johon voitaisiin vähitellen yhdistää myös turvallisuuspoliittinen yhteistyö, voidaan ehkä pitkällä aikavälillä saada aikaan järjestelmä, joka lisää koko alueen vakautta ja tarjoaa mahdollisuuden puuttua pitkään ratkaisematta olleisiin alueellisiin kiistoihin.

EU:n läheiset suhteet Irakin naapurimaihin, sen omakohtaiset kokemukset konfliktien jälkeisestä sovittelusta ja sen pyrkimykset edistää alueellista yhdentymistä ovat tuottaneet sille runsaasti yhteyksiä, kokemusta ja asiantuntemusta, joista voisi olla hyötyä Irakille ja koko alueelle. Ottaen huomioon ne periaatteet, jotka on vahvistettu EU:n strategisessa kumppanuudessa Välimeren alueen ja Lähi-idän maiden kanssa, sekä EU:n tuen Irakin hakemukselle saada tarkkailija-asema Maailman kauppajärjestössä WTO:ssa, EU voisi:

- vaikutusvaltansa turvin ja alueen maiden, erityisesti Irakin naapureiden, kanssa käymänsä vuoropuhelun avulla kannustaa rakentavaa yhteydenpitoa Irakin kanssa ja edistää alueen sisäisen yhteistyön lisäämistä,
- kutsua Irakin osallistumaan EU:n strategiseen kumppanuuteen Välimeren alueen ja Lähi-idän maiden kanssa,
- suhtautua myönteisesti Irakin tulevaan jäsenyyteen WTO:ssa, kunhan tarvittavat edellytykset täyttyvät EU:n muiden maiden (myös asianomaisen alueen maiden) hakemuksiin ottaman kannan mukaisesti, ja rohkaista Irakin osallistumista muissa kansainvälisissä yhteyksissä.

IV. KEHYS ASTEITTAISEEN SITOUTUMISEEN

Luvussa III esitettyjen tavoitteiden toteutuminen riippuu siitä, missä määrin Irakin tuleva hallitus on niistä yhtä mieltä sekä turvallisuustilanteen ja poliittisen tilanteen kehittymisestä Irakissa. Seuraavat ehdotukset toimenpiteiksi ovat näin ollen vaihtoehtoja, joita laadittaessa on otettu huomioon YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1546 esitetyt kolme vaihtetta ja joita kehitetään edelleen neuvotteluissa Irakin tulevan hallituksen kanssa.

On erityisen tärkeitä myös varmistaa, että toteuttaessaan esitettyjä toimenpiteitä EU:n jäsenvaltiot, Euroopan komissio ja korkea edustaja toimivat yhdessä ja koordinoivat toimintaansa Yhdistyneiden kansakuntien kanssa sekä kentällä että kansainvälisissä yhteyksissä. Tiivis koordinaatio Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa on myös oleellista.

Vaihe I – Välittömät toimet

Irakin väliaikaishallitus saa suvereniteetin 30. kesäkuuta 2004 ja liittouman väliaikaishallinto hajotetaan. Nykyisen jälleenrakennukselle annettavan avun lisäksi EU voisi siirtymäkauden kansalliskokouksen vaaleihin johtavana aikana harkita seuraavia aloitteita:

EU:n vaalituki. Siirtymäkauden kansalliskokouksen, joka muodostaa uuden hallituksen ja luonnostelee uuden perustuslain, vaalit, kansanäänestys uudesta perustuslaista ja parlamenttivaalit on kaikki määrä järjestää ennen 31. joulukuuta 2005. EU:n olisi oltava valmis ottamaan merkittävä rooli Irakin vaalien valmistelussa, jos väliaikaishallitus tai YK sitä pyytää. EU:n on myös arvioitava, tarvitaanko lisätoimia ja sallivatko maassa vallitsevat olosuhteet, erityisesti turvallisuustilanne, EU:n vaalitarkkailijavaltuus kuntien lähettämisen paikalle.

Epävirallinen poliittinen vuoropuhelu. EU:n olisi pyrittävä luomaan yhteys Irakin suvereenin väliaikaishallituksen kanssa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Jos turvallisuustilanne sallii, voitaisiin pitää troikan kokoonpanossa ministeritason poliittisen vuoropuhelun tapaaminen Bagdadissa tai YK:n syyskuussa 2004 pidettävän yleiskokouksen yhteydessä. Tapauskohtaisesti voitaisiin järjestää myös korkean tason virkamiesten kokouksia.

EU:n lähetystöillä voisi olla merkittävä rooli näiden yhteyksien valmistelussa ja Irakin viranomaisten näkemysten selvittämisessä. Ihmisoikeuksia, kansalaisyhteiskunnan kehitystä, äänestäjien valistamista sekä perustuslaillista prosessia tukevan rahoitustuen pohjalta EU:n lähetystöjä voitaisiin pyytää myös käynnistämään epävirallinen vuoropuhelu Irakin laajemman kansalaisyhteiskunnan kanssa, kansalaisjärjestöt, uskonnolliset ryhmät, ammattiliitot ja muodostumassa olevat poliittiset puolueet mukaan luettuina.

Oikeusvaltion periaate ja siviilihallinto. Toimielinten tehokkuus ja oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen ovat erittäin tärkeitä turvallisuuden saavuttamiseksi ja säilyttämiseksi Irakissa. EU:lla on muualta maailmasta kokemusta oikeus- ja turvallisuusalojen institutionaalisen toimintavalmiuden kehittämisen tukemisesta samoin kuin kokemusta konfliktin jälkeisen vakauttamisen kannalta keskeisillä aloilla kuten poliisin koulutuksesta, valvonnasta ja opastuksesta. Mikäli sitä tässä yhteydessä pidetään tarpeellisenä, Euroopan komissio ja EU:n jäsenvaltiot voisivat harkita, voitaisiinko EU:n siviilikriisinhallintavalmiuksien tarjoamia mekanismeja käyttää Irakissa EY:n muiden välineiden rinnalla.

Kannustetaan Irakin naapureita myönteiseen sitoutumiseen. EU:n olisi tuettava naapurien kokouksia ja kaikkia niistä mahdollisesti versovia yhteistyöaloitteita ja kutsuttava Irak osallistumaan EU:n ja Välimeren ja Lähi-idän alueen strategisen kumppanuuden täytäntöönpanoon. Lisäksi EU voisi säännöllisesti keskustella Irakin tulevaisuudesta Iranin, Syyrian, Turkin, Jordanian ja Persianlahden yhteistyöneuvoston maiden kanssa. Näissä maissa toimivia EU:n lähetystöjä voitaisiin pyytää varmistamaan näiden keskustelujen jatkuvuus. EU voisi tarjoutua laajentamaan tätä tukea niin, että siihen sisältyisi konkreettisia luottamusta lisääviä toimenpiteitä Irakissa ja sen naapurimaissa, esimerkiksi rajavalvonnan ja tullihallinnon alalla.

Koordinoitu näkemys velasta ja siihen liittyvistä talouspoliittista ehdoista. Useat EU:n jäsenvaltiot ovat mukana Pariisin klubin nykyisissä neuvotteluissa Irakin velan uudelleenjärjestelystä tai anteeksiantamisesta. Tällaisen järjestelyn ehdoista päättävät lopullisesti velkojamaat itse. Koska Pariisin klubin uudella ”Evianin” lähestymistavalla, joka on kehitetty keskituloluokan maita varten, on vaikutuksia EU:n tuleviin suhteisiin Irakin kanssa, voitaisiin pyrkiä koordinoimaan näkemyksiä sopivista taloudellisista ehdoista, jotka liitetään sopimukseen. Euroopan komission, Kansainvälisen valuuttarahaston, Maailmanpankin ja Euroopan investointipankin välinen säännöllinen vuoropuhelu voisi myös auttaa tätä aihetta koskevien näkemysten ja toimien koordinoinnissa.

GSP-järjestelmän kauppaeuudet. Irak on Euroopan yhteisön yleisen tullietuusjärjestelmän (GSP) edunsaajamaa, mutta järjestelmää ei ole sovellettu siihen käytännössä ensimmäisen Persianlahden sodan jälkeen pakotteiden ja myöhemmän konfliktin vuoksi. Heti kun tilanne sen sallii, Euroopan komission olisi työskenneltävä yhdessä Irakin hallinnon kanssa sen hallinnollisen yhteistyöjärjestelmän perustamiseksi, joka on järjestelmän toiminnan edellytyksenä.

Humanitaarisen avun ja jälleenrakennusavun jatkuva täytäntöönpano. EY:n vuosien 2003/04 apustrategia keskittyy Irakin tilanteen tarkkailuun, uusiin kiireellisiin humanitaarisen tarpeisiin vastaamiseen hädän ilmetessä, lisävarojen nopeaan tarjoamiseen Irakin jälleenrakennusta varten erityisesti työllisyyden parantamista painottaen sekä YK:n ja kansainvälisten rahoituslaitosten alaisuudessa kehitettävien monenvälisten puitteiden valmistelun tukemiseen. Tämän seurauksena ne 200 miljoonaa euroa, jotka Irakin jälleenrakennusta käsitelleessä Madridin konferenssissa luvattiin EY:n budjetista vuosina 2003–2004, on siirretty YK-järjestöille ja Irakin kansainväliselle jälleenrakennusrahastolle ja maksuja olisi tässä vaiheessa nopeutettava.

Euroopan komission toimisto. Euroopan komission täysivaltaisen lähetystön avaaminen Irakissa riippuu turvallisuustilanteesta ja yhteisön varojen saatavuudesta. Ensimmäisenä askeleena komissio on kuitenkin perustamassa Irakista vastaavaa toimistoa Ammanin lähetystön tiloihin valmistelemaan poliittista edustustoa ja varmistamaan jälleenrakennusavun paikallisen koordinoinnin EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Toimisto huolehtii myös yhteydenpidosta Yhdistyneiden Kansakuntien Irakin avustusoperaation (UNAMI) ja Irakin kansainvälisen jälleenrakennusrahaston kanssa. Olosuhteiden salliessa tämä toimisto voisi siirtyä Bagdadiin.

Vaihe II – Vaalien jälkeen

Siirtymäkauden kansalliskokouksen vaalien tuloksena olisi oltava tilapäishallituksen muodostaminen ja uuden perustuslain, joka ratifioidaan kansanäänestyksellä myöhemmin vuonna 2005, valmistelun tehostuminen. Tämä vaihe avaa näin ollen tien laajemmalle yhteistyölle ja vuoropuhelulle Irakin kanssa monilla aloilla. Vaiheessa I aloitettujen toimien lisäksi voisi aloitteisiin kuulua seuraavaa:

EU:n tuki kunnostukseen ja jälleenrakennustyöhön. Euroopan komissio on esittänyt 200 miljoonan euron lisäavustusta EU:lta Irakin jälleenrakentamiseen vuonna 2005⁴ ja olettaa, että vastaava määrä voitaisiin tarvita vuonna 2006 riippuen budjetin rajoista ja siitä, voidaanko vuonna 2005 sidotut rahat käyttää. Suurin osa varoista ohjataan vastaisuudessaakin Irakin kansainväliselle jälleenrakennusrahastolle. Osa voitaisiin kuitenkin varata teknisen avun ohjelmien ja valmiuksien kehittämistuen suoraan rahoitukseen.

Tällaiset ohjelmat voisivat tukea instituutioiden kehittämistä monilla aloilla Irakin omista toiveista riippuen. Poliitiikan ja turvallisuuden alalla EU voisi toimia täysin YK:n kanssa koordinoitujen tarjota asiantuntija-apua perustuslaillisissa prosesseissa sekä apua demokratiakehitykseen, lainvalvontaan siviiliviranomaisvoimin ja oikeusvaltion periaatteen edistämiseen sekä oikeuslalle ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Sosiaali- ja talouspuolella keskeisiin aloihin voisivat kuulua: politiikan muotoilu ja hyvä hallinto mukaan luettuina

⁴ 190 miljoonaa euroa budjettikohdasta 19 08 07 (Irakin kunnostamis- ja jälleenrakennusapu) ja 10 miljoonaa euroa budjettikohdasta 19 04 03 (Demokratian ja oikeusvaltion kehittäminen ja lujittaminen — Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen).

verotus- ja raha-asiat sekä kansallisten tilastojen kehittäminen; toimivan kauppaa-, tulli ja investointijärjestelmän luominen; energia ja liikenne; ympäristön parantaminen ja suojeleminen; yksityissektorin edistäminen, pienten ja keskisuurten yritysten kehittäminen sekä syrjimätön julkisten hankintojen järjestelmä.

Jälleenrakennusavun lisäksi myös muita välineitä voitaisiin käyttää tästä vaiheesta eteenpäin vastaamaan osaltaan ulkoiseen rahoitustarpeeseen, joka johtuu siirtymäkaudesta, sekä tukemaan uudistustoimia. Tämä riippuisi siitä, että ulkomaanvelan helpottamisessa edistytään ja että Irak suostuu panemaan täytäntöön Kansainvälisen valuuttarahaston tukeman kattavan makrotaloudellisen ohjelman.

Muodollinen poliittinen vuoropuhelu. EU voisi ehdottaa EU:n ja Irakin yhteisestä poliittisesta julistuksesta sopimista poliittisen vuoropuhelun institutionalisoimiseksi. Tähän voisi sisältyä keskustelu ihmisoikeuksista, alueellisesta vakaudesta, terrorismin vastaisista toimista ja aseiden leviämisen estämisestä. Euroopan parlamenttia ja EU:n jäsenvaltioiden parlamentteja voitaisiin myös kannustaa luomaan yhteydet siirtymäkauden kansalliskokouksen kanssa.

Yhteiset työryhmät aloilla, joissa osapuolilla on yhteisiä intressejä. EU:n ja Irakin yhteisiä työryhmiä voitaisiin perustaa käymään keskustelua yhteistyöstä esimerkiksi talouden, tilastojen ja kauppakysymysten, energian (sähkö mukaan luettuna), liikenteen, teknisen sääntelyn ja standardien, tietoyhteiskunnan, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteen, siirtolaisuuden ja terrorismin vastaisten toimien aloilla. Epävirallinen EU:n ja Irakin välinen energiaa koskeva vuoropuhelu voitaisiin aloittaa nopeasti, ja EU voisi tukea Irakin osallistumista muihin alueellisiin energia- ja liikennefoorumeihin. Kahdenvälinen vuoropuhelu voisi vastaisuudessa johtaa alueellisiin vuoropuheluihin.

Vaihe III – Keskipitkä aikaväli

Demokraattisesti valitun hallituksen nimittäminen ja uuden perustuslain hyväksyminen sekä toimeenpanevan ja lakiasäätävän elimen vaalien järjestäminen antanevat EU:lle mahdollisuuden normalisoida suhteensa Irakiin. Tässä vaiheessa EU voisi ryhtyä seuraaviin lisätoimiin:

Neuvottelut kahdenvälisestä sopimuksesta. EU:n ja Irakin kahdenvälisellä sopimuksella voitaisiin kehittää molempien osapuolten edun mukainen kumppanuus ja tukea Irakin poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia uudistuksia. Muiden Jordaniasta itään sijaitsevien maiden kanssa tehtyjen kauppaa- ja yhteistyösopimusten kaltainen sopimus olisi sopiva ensimmäinen askel. Myöhemmin voitaisiin harkita laaja-alaisempaa sopimusta.

Talouden monipuolistamiseen ja köyhyyden vähentämiseen suunnattu tuki. Kun Irakin omat tulot lisääntyvät erityisesti öljyn tuotannon lisääntyessä, sen ulkoisen avun tarve todennäköisesti vähenee. EU voisi kohdentaa EY:n avun tekniseen apuun ja valmiuksien kehittämiseen keskittyviin ohjelmiin sekä talouden monipuolistamiseen ja köyhyyden vähentämiseen / toimeentulon turvaamiseen.

Alueellisen kehityksen luominen. EU voisi selvittää, millä tavoin Barcelonan prosessista saadut kokemukset yhteistyön edistämisestä esimerkiksi energia-, liikenne-, ympäristö- ja koulutusaloilla sekä tieteen ja teknologian, kulttuurien välisen vuoropuhelun ja kansalaisyhteiskunnan tukemisen aloilla voisivat osaltaan rikastuttaa Irakin ja sen naapureiden välistä alueellista yhteistyötä. EU voisi myös tarkastella keinoja liittää Irak mukaan EU:n

vuoropuheluun alueen muiden kumppanien kanssa, erityisesti Jordaniasta itään sijaitsevien maiden kanssa.

Kestävä tuki oikeusvaltion periaatteille, demokratiakehitykselle ja ihmisoikeuksille. Irakin demokratiakehitys ei lopu yleisiin vaaleihin. EU:n olisi näin ollen edelleen asetettava etusijalle keskipitkän aikavälin apu, joka auttaa lisäämään Irakin hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksia lujittaa demokratiaa ja varmistaa ihmisoikeuksien – naisten ja vähemmistöjen oikeudet mukaan luettuina – sekä oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen, korruption torjunta ja avoimuus, vastuuvollisuus ja hyvien hallintotapojen edistäminen.

Euroopan investointipankin lainat. Kun ulkoisen avun painopiste siirtyy pois lahja-avusta, Euroopan investointipankin (EIP) lainat voisivat auttaa lahja-avun ja yksityissektorilta tulevan rahoituksen väliin jäävänä ajanjaksona sen jälkeen, kun Irakin ulkomaanvelkaa koskevat ongelmat on ratkaistu. Lainoja voitaisiin aluksi antaa pääomavaltaisiin hankkeisiin kuten infrastruktuurihankkeisiin. EIP:n toimeksiantoa myöntää lainoja Irakille voitaisiin tarkastella uusien rahoitusnäkymien yhteydessä, mahdollisesti osana alueellista toimeksiantoa, johon sisältyisivät Jordaniasta itään sijaitsevat maat.

Euroopan komission lähetystö. Lähetystön avaamista Bagdadissa voitaisiin harkita.

V. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa on alustavaa pohdintaa siitä, kuinka EU voisi edistää Irakin-suhteitaan perustuen asteittaisen sitoutumisen politiikkaan, joka keskipitkällä aikavälillä luo pohjan merkittävälle ja kestäväälle suhteelle. Tiedonannon suosituksia on säännöllisesti tarkasteltava uudestaan ja mukautettava ne vallitseviin olosuhteisiin sitä mukaa, kun tilanne maassa kehittyi. Ministerineuvostoa pyydetään harkitsemaan näitä suosituksia, jotta Eurooppa-neuvosto voisi niiden pohjalta antaa selvän signaalin EU:n sitoumuksesta lujittaa suhteitaan Irakiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1546 puitteissa ja auttaa luomaan perusta turvalliselle, vakaalle, demokraattiselle ja hyvinvoivalle Irakille, jolla on rauhanomaiset suhteet naapureidensa ja alueensa kanssa ja joka on kansainvälisen yhteisön täysivaltainen ja aktiivinen jäsen.

Liite I Tiivistelmä ehdotuksista

VAIHE I – VÄLITTÖMÄT TOIMET	VAIHE II – VAALIEN JÄLKEEN	VAIHE III – KESKIPITKÄ AIKAVÄLI
Vaalituki, mukaan luettuna apu kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen, oikeusvaltion periaatteen edistämiseen ja äänestäjien valistamiseen	Demokratisoitumiselle ja ihmisoikeuksien edistämiseksi annetun avun jatkaminen.	Kestävä tuki demokratisoitumiselle sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden edistämiseksi.
Troikan vierailu ja EU:n ja Irakin välisen epävirallisen poliittisen vuoropuhelun käynnistäminen, mukaan luettuna ulkomaan edustustojen päälliköiden vuoropuhelu väliaikaisen hallituksen ja Irakin kansalaisyhteiskunnan kanssa.	Aloitetaan muodollinen poliittinen vuoropuhelu tilapäishallituksen kanssa, mukaan luettuna EU:n ja Irakin yhteinen julistus Työryhmien perustaminen aloille, joilla on yhteisiä intressejä.	Aloitetaan neuvottelut EU:n ja Irakin sopimusperusteisista suhteista
Irakin naapureiden kannustaminen myönteiseen sitoutumiseen, mukaan luettuna mahdollisten luottamusta lisäävien toimenpiteiden käynnistäminen	Alueellisen vuoropuhelun ja luottamusta lisäävien toimenpiteiden tuen jatkaminen	Tuki alueellisen kehityksen laatumiseen
Hallinnollinen yhteistyö, jonka tavoitteena on GSP- järjestelmän soveltaminen olosuhteiden salliessa. Neuvottelut velan anteeksiantamisesta ja/tai uudelleenjärjestelystä sekä siihen liittyvistä talouspoliittisista ehdoista sekä aiheeseen liittyvä koordinaatio	Muiden EY:n välineiden mahdollinen käyttö ulkoisen rahoituksen tarpeisiin vastaamiseksi ja uudistusten täytäntöönpanemiseksi	EIP:n lainat
Humanitaariseen työhön ja jälleenrakennukseen varatun 305 miljoonan euron apupaketin täytäntöönpanon jatkuminen	EY:n lisäapu jälleenrakentamiseen, mukaan luettuna kahdenvälisen teknisen avun ohjelmien ja valmiuksien kehittämisen ohjelmien laajentaminen	Apu talouden monipuolistamiseen ja köyhyyden vähentämiseen
Euroopan komission toimiston avaaminen		Euroopan komission lähetystön avaaminen