



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.6.2006
COM(2006) 283 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Aanbevelingen voor een hernieuwd engagement van de Europese Unie met Irak

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Aanbevelingen voor een hernieuwd engagement van de Europese Unie met Irak

I. INLEIDING

Irak heeft te kampen met enorme problemen: onveiligheid als gevolg van terrorisme, opstand, georganiseerde misdaad en sektarisch geweld, ernstig tekortschieten van de openbare basisvoorzieningen, grootschalige schending van de mensenrechten en wijdverbreide institutionele zwakten in het overheidsapparaat.

In de mededeling van de Commissie (2004) *De Europese Unie en Irak – Een raamwerk voor engagement*¹ en de begeleidende brief van de commissaris voor externe betrekkingen en de hoge vertegenwoordiger werd een strategie uitgestippeld voor de betrokkenheid van de EU in Irak op de middellange termijn, dit als reactie op het aantreden van de nieuwe interim-regering in Irak en resolutie 1546 van de VN-Veiligheidsraad.

Irak heeft sinds 2004, terwijl de veiligheidssituatie ineens drastisch verslechterde, belangrijke vooruitgang geboekt op het vlak van het politieke en constitutionele proces, dat tot de formatie van de eerste grondwettelijk verkozen regering heeft geleid. Er zijn in 2005 tweemaal verkiezingen gehouden; een nieuwe grondwet is opgesteld en na een referendum in oktober 2005 aangenomen. De opkomst was in alle gevallen hoog.

Nu de nieuwe regering is aangetreden, is het tijd om de balans op te maken van de vooruitgang sinds de mededeling van 2004 en opnieuw te bekijken hoe de EU in Irak een rol kan spelen, te beginnen met een politieke dialoog met de nieuwe regering.

De strategie voor de middellange termijn die in de mededeling van 2004 is vervat, had de volgende doelstellingen:

- Een veilig, stabiel en democratisch Irak
- Een open, duurzame en gediversifieerde markteconomie in Irak
- Een Irak dat in vrede leeft met zijn buurlanden en is ingebed in de internationale gemeenschap.

Deze doelstellingen zijn ook nu nog geldig, ondanks de instabiliteit, de politieke spanningen en de verslechterende veiligheidssituatie in het land.

Tegen deze problematische achtergrond werkt de EU aan de tenuitvoerlegging van de maatregelen die in de mededeling van 2004 zijn geïdentificeerd. De EU speelt internationaal een belangrijke rol in Irak met haar steun voor het politieke en constitutionele proces, in het kader waarvan zij veel expertise en middelen ter beschikking heeft gesteld voor de organisatie

¹ COM (2004) 417 van 9 juni 2004.

van de verkiezingen en de rechtsstaat. Zij heeft aanzienlijke financiële steun verleend, met name via het Internationaal Wederopbouwfonds voor Irak (IRFFI). Er is een delegatie van de Europese Commissie geopend. De EU speelt ook een actieve rol met betrekking tot de Iraakse politieke leiders, onder meer door de totstandkoming van een raamwerk voor politieke dialoog dat gebaseerd is op de gezamenlijke verklaring van de EU en Irak inzake politieke dialoog (ondertekend op 21 september 2005), de bezoeken van de trojka en de door de EU en de VS gesteunde internationale conferentie die in juni 2005 in Brussel werd gehouden. De EU is ook in bespreking geweest met de nieuwe regering. Een aanbod om onderhandelingen te openen over een handels- en samenwerkingsovereenkomst ligt ter tafel. De Europese Unie heeft hierbij steeds nauw contact onderhouden en een dialoog gevoerd met andere belangrijke internationale actoren die zich ertoe hebben verbonden de Irakezen te helpen bij het aanpakken van de problemen die hun te wachten staan.

Deze mededeling gaat uit van een analyse van de huidige situatie en de te verwachten uitdagingen en geeft op basis daarvan een aantal **aanbevelingen voor de rol van de EU**, gegroepeerd rond enkele hoofddoelen. De mededeling biedt de grondslagen voor een raamwerk voor dialoog en samenwerking tussen de EU en de nieuwe regering van Irak. Hoewel de ambtstermijn van de regering vier jaar is, zijn de aanbevelingen in deze mededeling niet aan een specifiek tijdschema gebonden.

Twee **kritische factoren** voor een sterker engagement van de EU worden hier reeds uitgelicht: ten eerste de inclusiviteit van het politieke proces en het optreden van de overheid en ten tweede de veiligheidssituatie in het land.

II. UITDAGINGEN VOOR IRAK

De belangrijkste uitdagingen voor Irak en voor de nieuwe regering zijn het behoud van de nationale cohesie en het bevorderen van nationale verzoening; veiligheid met eerbiediging van de mensenrechten; het verstrekken van basisvoorzieningen en het bieden van werkgelegenheid om de capaciteit van het overheidsbestuur te verbeteren; en het bevorderen van economische stabiliteit en duurzame groei ten voordele van de gehele bevolking.

Bij het beoordelen van de uitdagingen waarvoor Irak staat, moeten enkele specifieke gebieden uitgebreider worden behandeld. Deze gebieden zijn zowel politiek als economisch van aard en onderling afhankelijk, maar kunnen in feite worden onderverdeeld in twee componenten: consolidatie van de democratie en stimulering van de economie.

Consolidatie van de democratie en versterking van het maatschappelijk middenveld

Hoewel het politieke proces in 2005 succesvol is verlopen, zou verdere consolidatie gunstig zijn voor de **democratische grondslagen**. De geplande plaatselijke en provinciale verkiezingen en het proces van de grondwetsherziening vormen belangrijke indicatoren waarmee Irak zijn gehechtheid aan de democratie kan aantonen.

In het referendum over de grondwet, dat in oktober 2005 werd gehouden, sprak de Iraakse bevolking haar steun uit voor een federale unie van regio's en provincies. De grondwet vormt het raamwerk voor samenleving dat door een meerderheid van de Irakezen is aanvaard. Sommige gemeenschappen in Irak menen echter dat de huidige tekst niet volledig recht doet aan hun zorgen en aspiraties. De grondwet moet daarom worden aanvaard als de legitieme grondslag voor inclusiviteit en een modern bestuur, waarbij economische bevoegdheden en

verantwoordelijkheden worden verdeeld over de centrale, de provinciale en de plaatselijke overheden. De grondwet biedt ook een basis voor de verdeling van de nationale rijkdom en voor het economisch, begrotings- en energiebeleid. De grondwet geeft de nieuw verkozen Raad van Afgevaardigden, als een van zijn belangrijkste taken, de opdracht de in de tekst vervatte wetgevende en institutionele maatregelen te herzien en te ontwikkelen.

Essentieel voor het democratische proces is de rol van het **maatschappelijk middenveld**. Er is voor Irak en voor de internationale inspanningen voldoende ruimte voor het versterken van het maatschappelijk middenveld, op gebieden als steun voor vrije media, aanmoediging van belangenbehartiging en waarneming en bevordering van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, waaronder de rechten van vrouwen, kinderen en religieuze en etnische minderheden.

Nationale cohesie

De kwestie van de **nationale cohesie** van Irak hangt samen met het gevoel van verbondenheid van de mensen en hun neiging om zich te identificeren op grond van hun sektarische of etnische achtergrond. Dit is gebleken in de stembureaus en het referendum over de grondwet van 2005, maar ook uit het sektarische geweld. Een uitdaging waar de nieuwe Iraakse regering op dit moment voor staat, is dat zij een bestuursmodel moet voorstellen en verdedigen dat een einde kan maken aan de steeds sterkere verdeeldheid.

Deze ontwikkeling heeft ook negatieve gevolgen voor het etnische, religieuze en politieke evenwicht in andere landen in de regio en in de regio in haar geheel. Een aantal van Iraks buurlanden huisvest dezelfde etnische en religieuze gemeenschappen als Irak. Als Irak uiteenvalt, kan dat een aansporing vormen voor etnisch en religieus separatisme elders in de regio. Het behoud van de territoriale integriteit van Irak is daarom ook in het belang van de buurlanden en van de internationale gemeenschap in het algemeen.

Wil Irak afstand kunnen nemen van het sektarisme, dan moet het zich bij onder meer de benoeming van personeel, de samenstelling van de nationale Iraakse veiligheidstroepen en de ministeries, de toegang tot openbare voorzieningen en het gezamenlijk gebruik van hulpbronnen laten leiden door het **beginsel van inclusiviteit**. De vorming van de regering van nationale eenheid is reeds een belangrijke stap in deze richting. Initiatieven op het gebied van nationale verzoening zijn eveneens van wezenlijk belang.

Veiligheid en vestiging van de rechtsstaat

Het geweld dat uitbrak na de bomaanslag op de moskee in Samarra op 22 februari 2006, verergerde de al aanwezige tendens van **sektarisch gemotiveerd geweld**. Bij dit geweld zijn steeds vaker op sektarische basis georganiseerde milities en gewapende groeperingen betrokken. De situatie wordt nog verergerd door het kennelijke onvermogen van de nationale veiligheidsdiensten om de bevolking te beschermen en door de banden die zowel de milities als de veiligheidsdiensten hebben met criminele groeperingen. Bovendien worden de gewone Iraakezen ook nog eens bedreigd door georganiseerde misdaad en straatgeweld.

De mensen zoeken daarom bescherming en steun bij hun etnische of religieuze gemeenschap, en interne migratie en emigratie komen steeds vaker voor. Gemeenschappen die leven in een gemengde wijk waar zij een minderheid vormen, verplaatsen zich naar gebieden waar de betrokken etnische of religieuze groep in de meerderheid is.

Veiligheid is daarom een van de belangrijkste punten waar de nieuwe regering actie moet ondernemen. Een wezenlijk aspect daarvan is het aanpakken van de opstand en de milities. Er is al opgeroepen tot **initiatieven voor ontwapening, demobilisatie en reïntegratie**. De maatregelen op veiligheidsgebied mogen echter geen afbreuk doen aan het **stelsel van de rechtsstaat** of de **eerbiediging van de mensenrechten**. Hoofdprioriteit moet zijn het vinden van een antwoord op schending van de mensenrechten en verplaatsing van gemeenschappen. Na de jarenlange wreedheden van het vorige regime zullen het veiligheidsapparaat, het justitiële stelsel en het gevangeniswezen aantoonbaar moeten veranderen om het vertrouwen in hen te herstellen. Hoewel het opbouwen van een rechtsstaat tijd kost en niet van de ene op de andere dag kan worden verwezenlijkt, zal de Iraakse leiding moeten aantonen dat zij voortdurend aan verbetering van de situatie werkt.

De grondslag leggen voor duurzame economische ontwikkeling

Basisvoorzieningen en werkgelegenheid

Even belangrijk, en direct samenhangend met de veiligheid, is de verstrekking van openbare basisvoorzieningen en het scheppen van werkgelegenheid en inkomen door stimulering van de economische activiteit. Deze twee doelstellingen staan vanzelfsprekend op de agenda van elke nieuwe regering. Maar in het geval van Irak, waar beheer en infrastructuur op het gebied van gezondheid, onderwijs en energievoorziening in de laatste jaren van het bewind van Saddam Hoessein sterk zijn verslechterd, terwijl er de laatste tijd geen duidelijke verbetering van kwaliteit of kwantiteit te zien is, moet de regering vastberaden optreden om **basisvoorzieningen** te verstrekken en zo de kwaliteit van het leven van de bevolking te verbeteren. Het gebrek aan elektriciteit en water en de moeilijke toegang tot onderwijs en gezondheidszorg zorgen elke dag voor problemen, waardoor niet alleen sociale spanningen ontstaan, maar ook het herstel van de economie wordt vertraagd. Als de regering hier niet optreedt, wordt afbreuk gedaan aan het potentieel van de toekomstige generaties.

Het **scheppen van werkgelegenheid** en inkomensgenererende activiteiten is van even groot belang. Werk neemt voor sommige Irakezen de financiële prikkel om lid te worden van een militie, een groep opstandelingen of een terroristische groepering weg. Het menselijk kapitaal van Irak was altijd een van de belangrijkste rijkdommen van het land. Het onderwijsniveau was 20 tot 25 jaar geleden in Irak aanzienlijk hoger dan elders in de regio, maar in de loop der jaren is het peil gezakt tot ver beneden dat van de buurlanden. De jongere generaties zijn tegenwoordig vaak slechter opgeleid dan hun ouders. Deze trend moet worden gekeerd, wil Irak zijn menselijk kapitaal volledig kunnen benutten.

Opbouw van een functionerend bestuurskader

De overheid is de grootste werkgever in het land, maar het ambtenarenapparaat heeft jarenlang geleden onder wanbeheer, zonder dat er werd gemoderniseerd of dat vaardigheden werden bijgehouden. Er moet worden gezorgd voor verbetering van effectiviteit en efficiency en versterking van de capaciteit om beleid te ontwikkelen, uit te voeren en toe te passen. Deze zwakten hebben ernstige gevolgen voor het beheer van de economie en de verlening van essentiële openbare voorzieningen. De door de Irakezen geleide **hervorming** van de structuur, de regels en de procedures van het overheidsbestuur moeten door de internationale gemeenschap worden gesteund.

Energie en diversifiëring van de economie

In Irak liggen de **op een na grootste oliereserves** ter wereld en aanzienlijke nog niet aangeboorde **gasvoorraden**. De economie wordt aangedreven door de energiesector, maar de prestaties zouden veel beter kunnen, en ook de opbrengsten zijn verre van optimaal. Enkele van de storende factoren zijn het gebruik van verouderde technieken, de afwezigheid van transparant, efficiënt en modern bestuur, een gebrek aan investeringen en frequente diefstal en sabotage van de infrastructuur. Door technische gebreken in het meetsysteem heeft het bestuur geen duidelijk overzicht van de productie en de export, waardoor smokkelarij en verduistering van olieopbrengsten worden aangemoedigd.

De sterke afhankelijkheid van de olie-inkomsten maakt Irak zeer kwetsbaar voor externe economische factoren. De recente stijging van de olieprijs op de internationale markt werkt in Iraks voordeel. Bij een prijsdaling zou de economie echter hard worden getroffen. Vermindering van de afhankelijkheid van olie door **diversifiëring van de economie** kan ertoe bijdragen dat de fluctuaties van de olieprijs worden opgevangen, en schept bovendien werkgelegenheid. Dit kan worden bereikt door het bevorderen van andere activiteiten (buiten de energiesector) die inkomen genereren en die gebruik maken van andere pluspunten van Irak, zoals met name **water en landbouw**. Irak onderscheidt zich in de regio door het feit dat twee grote rivieren door het land stromen. Het ligt in het hart van de oude Vruchtbare Sikkil en bijna 20% van de beroepsbevolking is in de landbouw werkzaam. In een regio waar er veel problemen zijn met de beperkte beschikbaarheid van water voor de landbouw, is Irak in een betere positie dan andere landen. Vergroting van de productie en export van landbouwproducten kan een belangrijke bijdrage leveren tot de ondersteuning van de economische welvaart en diversifiëring. Water kan ook een belangrijke rol spelen in de regionale handel.

De **tekortkomingen van Irak op begrotingsgebied** moeten prioritair worden aangepakt. Momenteel wordt een enorm deel van het BBP van Irak besteed aan het openbare distributiesysteem (een gevolg van de sancties die voor 2003 van kracht waren) en aan subsidies voor het binnenlandse olieverbruik. Door economische hervormingen (zoals die worden geëist door de standbyregeling met het IMF) kan de regering investeren in de openbare sector en de in de nationale ontwikkelingsstrategie vastgelegde ontwikkelingsagenda uitvoeren. Er is dringend hervorming nodig ter versterking van het begrotingsproces, onder andere wat betreft de boeking van inkomsten en uitgaven, en ter bevordering van verantwoording. Het **budgetteringsproces** moet worden ingezet als primair beleidsinstrument. De regering moet een eenheidsbegroting opstellen voor kapitaaluitgaven en vaste uitgaven binnen een uitgavenkader voor de middellange termijn. Alle donorhulp moet in de nationale eenheidsbegroting worden opgenomen.

De **structuur voor het toezicht op zakelijke en financiële diensten** moet worden hervormd om de particuliere investeringen veilig te stellen die op de middellange termijn nodig zijn om de olie- en elektriciteitsinfrastructuur te financieren. De hervormingen moeten echter zodanig worden opgezet dat eventuele negatieve maatschappelijke gevolgen worden opgevangen.

III. AANBEVELINGEN VOOR DE STEUN VAN DE EU

Irak is een land met een grote rijkdom aan menselijke, natuurlijke en culturele hulpbronnen en met grote mogelijkheden om opnieuw uit te groeien tot een belangrijke regionale en internationale partner, maar de huidige situatie wordt gekenmerkt door acute onveiligheid en instabiliteit. Hoe de toekomstige situatie ook zal zijn, Irak zal voor de Europese Unie implicaties blijven hebben op het gebied van veiligheid, economie, energie en politiek. Het is

daarom in het belang van de Europese Unie om te bevorderen dat Irak een veilig, stabiel, democratisch en economisch welvarend land wordt, dat in vrede leeft met zijn buurlanden en in de internationale gemeenschap is opgenomen.

Nu de eerste grondwettig verkozen Iraakse regering is gevormd, is de Europese Unie opnieuw in de gelegenheid om in Irak een rol te spelen. Het verkeert daartoe in een goede positie. Het bevindt zich geografisch nabij; het heeft ervaring in Irak en met andere postconflictsituaties; het onderhoudt goede banden met belangrijke internationale spelers, waaronder Iraks buurlanden; de EU is economisch sterk; en de Iraakse migranten in Europa kunnen een bijdrage leveren. Deze pluspunten betekenen dat de Europese Unie de Irakezen kan helpen de negatieve ontwikkelingen te keren. De EU kan ook gebruik maken van de ervaring die zij in Irak heeft opgedaan in het kader van de politieke dialoog, de financiering van de wederopbouw (de bijdrage van de Gemeenschap in de periode 2003–2006 bedroeg ongeveer 720 miljoen euro), de samenwerking op het gebied van de rechtsstaat en de betrekkingen die tot stand zijn gekomen door de aanwezigheid van de EU in Irak.

Op de korte termijn moet de Europese Unie zich concentreren op een beperkt aantal belangrijke doelstellingen waarvoor zij toegevoegde waarde kan bieden en voor snelle en tastbare resultaten kan zorgen. Voor een maximale impact en efficiency moeten de Gemeenschap en de lidstaten ervoor zorgen dat hun inspanningen op die gebieden elkaar aanvullen. De VN moet zowel wat de politieke als wat de economische wederopbouw betreft een leidende rol blijven spelen.

Voortzetting van de steun van de EU aan de inspanningen van de VN moet de kern vormen van de betrokkenheid van de EU, in combinatie met een intensievere dialoog en samenwerking met andere betrokkenen. De versterkte dialoog met de buurlanden van Irak en de steun voor initiatieven ter intensivering van de regionale samenwerking moeten worden voortgezet. De EU moet ook steun blijven verlenen aan Iraakse oproepen tot een hernieuwd internationaal politiek en economisch engagement in het kader van een internationale conferentie.

Externe politieke steun en hulp zijn echter niet voldoende om Irak te helpen. Veranderingen in Irak moeten uitgaan van Irak en door Irak worden gestuurd. De EU heeft behoefte aan een solide partner die zich verbindt tot het uitvoeren van het beleid en het aanpakken van de problemen. Het optreden van de EU zal afhankelijk zijn van het beleids- en veiligheidsklimaat in Irak. Er is daarom vastgesteld welke **slutelfactoren** voor het effect van het optreden van de EU bepalend zijn. Deze factoren zullen worden bijgesteld door middel van een dialoog met de nieuwe Iraakse regering. Er zijn echter twee belangrijke kritische factoren die voor alle uitdagingen gelden: de **politieke wil** moet in Irak aanwezig zijn en de **veiligheidssituatie moet verbeteren**.

Op grond van een analyse van de uitdagingen waarvoor Irak staat en de positie van de EU wordt aanbevolen dat de inspanningen op een aantal concrete doelstellingen worden geconcentreerd.

EU-doelstelling: **stimuleren en steunen van een democratisch regeringsmodel dat verdeeldheid overwint**

De Europese Unie moet het politieke proces blijven steunen door zich uit te spreken voor beleid en initiatieven waarmee **sektarisme wordt bestreden** en respect en dialoog tussen de verschillende gemeenschappen wordt bevorderd. De EU moet met dit doel voor ogen actief

samenwerken met de nationale en regionale overheden, met organisaties van het maatschappelijk middenveld en met andere internationale partners. De EU zou ook steun kunnen verlenen aan inspanningen om **nationale verzoening** tot stand te brengen en aan beleid om het streven naar **inclusiviteit** in alle bestuurslagen te integreren.

De EU moet voorts haar betrekkingen met **regionale betrokkenen** benutten om aan te moedigen dat deze streven naar de territoriale integriteit en nationale eenheid van Irak en om inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van Irak te ontmoedigen.

De EU kan in nauwe samenwerking met de VN een waardevolle bijdrage blijven leveren aan het proces van **grondwetsherziening** en kan gebruik maken van de ervaring van de lidstaten op het gebied van de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden, economisch evenwicht en solidariteitsregelingen. Dit kan worden aangevuld met ambitieuzere maatregelen om het vertrouwen van de Iraakse bevolking te winnen en tot een beter begrip te komen van wat politiek en economisch op het spel staat.

De EU zou ook de **parlementaire en democratische instellingen actief kunnen steunen**. Daarbij kan worden gedacht aan capaciteitsopbouw en technische bijstand voor de betrokken Iraakse instellingen en uitwisselings- of twinningprogramma's met overheidsinstellingen in de lidstaten van de EU en het Europees Parlement. Verdere steun aan de Onafhankelijke Kiescommissie van Irak en aan organisaties van het maatschappelijk middenveld is eveneens mogelijk.

De EU zou zich niet moeten beperken tot mensenrechten en democratie op het centrale niveau, maar ook moeten samenwerken met regionale, provinciale en plaatselijke betrokkenen om op dat niveau te werken aan beleidsvorming en de uitvoering daarvan te volgen.

Sleutelfactoren: de EU-steun op deze gebieden profiteert reeds van de inclusieve aard van de regering. Het effect van de steun van de EU wordt versterkt door het toepassen van transparante, op verdiensten gebaseerde en sektarisch-neutrale wervingsprocedures bij de overheid. Wanneer het tijdschema voor het verkiezingsproces wordt aangehouden, kunnen de participatie en het vertrouwen van de Irakezen in het politieke proces worden versterkt.

EU-doelstelling: Bijdragen aan consolidatie van de veiligheid door de rechtsstaat te steunen en een cultuur van eerbiediging van de mensenrechten te stimuleren

Een aantal EU-lidstaten is reeds actief op het gebied van verbetering van de veiligheidssituatie in het land. Enkele EU-lidstaten geven veiligheidstrainingen aan politiefunctionarissen en militair personeel. De geïntegreerde rechtsstaatmissie van de Europese Unie voor Irak (EUJUST LEX), die in het kader van het EVDB plaatsvindt, werkt samen met de Iraakse politie, rechters en gevangenispersoneel om een geïntegreerd rechtsstaatstelsel en strafrechtstelsel te ontwikkelen. Deze missie is in juli 2005 van start gegaan en is inmiddels verlengd.

De EU blijft streven naar **veiligheid en de rechtsstaat**. De ervaring die met EUJUST LEX is opgedaan wordt door de Commissie benut bij het opzetten van een rechtsstaatprogramma ter versterking van het justitiële stelsel op zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk gebied. Er zal worden gezorgd voor nauwe coördinatie tussen verdere inspanningen in het kader van het EVDB en communautaire maatregelen op dit gebied. Bij de toekomstige samenwerking zal op alle gebieden worden gestreefd naar een cultuur van **eerbiediging van de mensenrechten**,

met inbegrip van de gelijkheid van mannen en vrouwen, kinderrechten en religieuze vrijheid. Dit houdt onder meer in de opbouw van capaciteit voor het toezicht op de naleving van de mensenrechten. De Europese Unie zou ook kunnen overwegen steun te verlenen aan **initiatieven voor ontwapening, demobilisatie en reïntegratie** op basis van de ervaring die met andere postconflictscenario's is opgedaan. De EU kan ook steun verlenen aan inspanningen op het gebied van capaciteitsopbouw om de Iraakse regering en de Iraakse instituties te helpen toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de relevante **internationale mensenrechtenverdragen**.

Sleutelfactoren: het effect van de steun van de EU wordt versterkt indien de regering zich verbindt tot het uitvoeren van de noodzakelijke hervormingen van het justitiële stelsel en tot eerbiediging van de mensenrechten in het veiligheidsapparaat van Irak. Versterking van het ministerie van Mensenrechten en oprichting van een Mensenrechtencommissie en andere instellingen voor het onderzoeken van mensenrechtenschendingen zijn stappen in de goede richting. De regering moet tevens maatregelen nemen om de milities en niet-gouvernementele gewapende groeperingen in de hand te houden. Totstandbrenging van een ondersteunend kader voor de activiteiten van het maatschappelijk middenveld is eveneens een positieve maatregel.

EU-doelstelling: Steunen van de nationale en regionale autoriteiten ter verbetering van de basisvoorzieningen en ter bevordering van een gunstig werkgelegenheidsklimaat

De Europese Unie levert via de communautaire bijstand, en in nauwe samenwerking met de VN, reeds een grote bijdrage aan de programma's voor verbetering van de toegang tot basisvoorzieningen (water, onderwijs, gezondheidszorg, sanitaire voorzieningen e.a.), waarvan het algemene doel is de kwaliteit van het leven in Irak te verbeteren en duurzame stabiliteit op de middellange termijn tot stand te brengen. Willen de verbeteringen duurzaam zijn, dan moet de regering een **langetermijnbeleid voor sociale ontwikkeling** ontwikkelen. De tenuitvoerlegging van het beleid kan door de EU worden gesteund, waarbij wordt uitgegaan van de in oktober 2004 goedgekeurde nationale ontwikkelingsstrategie van Irak, die door de nieuwe regering zeker zal worden geactualiseerd. De EU kan ook helpen bij de hervorming van het socialezekerheidsstelsel, in samenwerking met andere internationale actoren.

Het scheppen van banen is voor de nieuwe regering een prioriteit. Vooral moet worden gestreefd naar een klimaat dat gunstig is voor de werkgelegenheid en de ontwikkeling van inkomensgenererende activiteiten. Dit kan worden bereikt door harmonisatie van de verschillende programma's voor wederopbouw en de componenten betreffende werkgelegenheid en door het bevorderen van **werkgelegenheidscheppende activiteiten in de particuliere sector**, met name het midden- en kleinbedrijf. De inspanningen in het kader van het Internationaal Wederopbouwfonds voor Irak (IRFFI) kunnen worden voortgezet. Op die wijze kan diversifiëring van de economie worden bereikt en kunnen de fundamenteën worden gelegd voor vergroting van het handelspotentieel.

Sleutelfactoren: het effect van de steun van de EU wordt versterkt door middel van een bijgestelde nationale ontwikkelingsstrategie waarin duidelijke prioriteiten worden gesteld. De regering moet een beleidscompromis vinden tussen belangrijke structurele hervormingen (die op korte termijn pijnlijk kunnen zijn, maar op de lange termijn positieve gevolgen hebben) en het voorkomen van sociale onrust. Met goed functionerende mechanismen voor coördinatie onder de donoren kunnen de middelen worden afgestemd op de behoeften. De donoren

zouden prijs stellen op betere zichtbaarheid van de steun, wanneer de veiligheidssituatie dat toelaat.

EU-doelstelling: Steunen van mechanismen om de weg vrij te maken voor economisch herstel en welvaart in Irak

De Europese Unie levert reeds een bijdrage aan het stimuleren van economische hervormingen en het bevorderen van ontwikkeling en zal haar ervaring benutten om samen met de Iraakse regering te werken aan stimulering van economische ontwikkeling en welvaart. De EU zal met de regering een open dialoog voeren om de economische ontwikkeling aan te moedigen door middel van financiering, schuldvermindering en uitgebreider samenwerkingsregelingen.

In eerste instantie zal het optreden van de EU gericht zijn op het aanpakken van de tekortkomingen in de energiesector. De EU moet **steun verlenen aan het juridisch, financieel en regelgevingskader**, zowel om investeringen aan te moedigen als om corruptie, georganiseerde misdaad en criminaliteit te bestrijden. Tegelijkertijd zal zij door middel van de regionale EU-netwerken **regionale samenwerking op energiegebied** aanmoedigen. Ook kan een **technische dialoog** met Irak worden aangegaan over ontwikkeling van de Iraakse oliereserves en aardgaswinning, met name voor uitvoer naar de Mashrak en de EU, zulks ter aanvulling op de inspanningen die op regionaal niveau plaatsvinden.

Verder zal de Europese Gemeenschap economische diversifiëring aanmoedigen door steun te verlenen aan het opzetten van een **handels- en investeringsregeling** die ten minste een minimum aan voorspelbaarheid, transparantie en rechtszekerheid biedt. Zo'n regeling is nodig om binnenlandse en internationale bedrijven ertoe te brengen in het land te investeren en meer werkgelegenheid te creëren.

De **onderhandelingen over een handels- en samenwerkingsovereenkomst** kunnen zelf ook bijdragen tot de ondersteuning van de binnenlandse hervormingen. Die onderhandelingen kunnen tevens dienen als voorbereiding op het proces van toetreding tot de WTO en de Iraakse handelsregeling aanpassen in de richting van de regels en disciplines van het multilaterale handelsstelsel, waardoor de **toetreding tot de WTO** kan worden vergemakkelijkt. De mogelijkheid blijft voor Irak open om te profiteren van het stelsel van algemene preferenties, dat betere toegang tot de EU-markt biedt. Als de **Europese Investeringsbank** in Irak actief wordt, kan dat het vertrouwen van de financiële wereld in het land versterken. Ter aanvulling op deze processen zou de EU steun kunnen verlenen om de centrale bank en het ministerie van Financiën te versterken, dit in samenwerking met andere internationale financiële instellingen.

Sleutelfactoren: een sterke politieke wil om verduistering en corruptie tegen te gaan en budgettaire tekortkomingen aan te pakken, is een essentiële voorwaarde voor economische welvaart. Irak moet zich ertoe verbinden het gebruik van zijn enorme natuurlijke rijkdommen te optimaliseren en zo extra inkomen te genereren. De regering moet voor deze sector passend beleid en initiatieven initiëren.

EU-doelstelling: Bevorderen van de ontwikkeling van een effectief en transparant bestuurskader

Het openbaar bestuur moet worden hervormd: de juridische structuren moeten worden herzien, de personeelsbezetting moet worden uitgebreid en de beginselen van transparantie,

verantwoording en gezond financieel beheer moeten worden ingevoerd. De Europese Unie kent in de verschillende lidstaten en op het EU-niveau sterk uiteenlopende bestuursstelsels en -culturen. Dankzij de ervaring die is opgedaan met het uitbreidingsproces en de ondersteuning van **capaciteitsversterking en institutionele opbouw** elders in de wereld kan de Iraakse overheid worden geholpen bij het doorvoeren van de nodige hervormingen.

Ook het proces van de **onderhandelingen over de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Irak** draagt bij aan de hervorming van het openbaar bestuur. De EU kan gerichte steun verlenen die geconcentreerd is op een groot aantal vraagstukken, die betrekking hebben op de taken van diverse ministeries en overheidsinstellingen.

Opbouw van een functionerend bestuur heeft ook positieve gevolgen voor de onderhandelingen over de handels- en samenwerkingsovereenkomst en de succesvolle afronding daarvan. Op de voornaamste gebieden van gemeenschappelijk belang kan ook voordeel worden behaald door het opzetten van **technische werkgroepen ter ondersteuning** van de uitwisseling van kennis en deskundigheid.

Sleutelfactoren: Irak heeft zich al ertoe verbonden hervormingen door te voeren als onderdeel van zijn verplichtingen jegens de internationale financiële instellingen en andere internationale betrokkenen. Hervorming van de Iraakse overheid vereist een sterk politiek engagement. Bovendien moet een stappenplan worden opgesteld dat uitgaat van realistische doelstellingen en ijkpunten.

IV. SLOTOPMERKINGEN

Irak staat voor vele complexe en urgente uitdagingen. De EU heeft er veel belang bij Irak te helpen zich te stabiliseren en er politiek en economisch weer bovenop te komen. Dankzij haar geografische nabijheid en haar bijzondere rol in Irak verkeert de EU in een unieke positie om haar samenwerking met de nieuwe regering te versterken. Dit is een strategische gelegenheid om Irak te helpen zijn positie als belangrijke regionale en internationale partner te herstellen. Wanneer de EU actief wordt zoals in dit document beschreven, moet rekening worden gehouden met de eigen inbreng, de capaciteiten en de waarden van de Irakezen en moeten het programma en de prioriteiten van de nieuwe regering als uitgangspunt dienen.

De EU staat echter niet alleen: de VN is een belangrijke partner. Wil de EU effectief kunnen optreden, dan moet zij bij het ondersteunen van het streven van Irak naar stabiliteit en welvaart samenwerken met andere actoren en betrokkenen, zowel op regionaal als op internationaal vlak. Dit blijft ook in de toekomst voor de EU een prioriteit. Irak moet in de regio politiek en economisch zijn plaats vinden; bij dat proces kunnen zijn buurlanden een belangrijke rol spelen.