



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 9.6.2004
KOM(2004) 417 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Europeiska unionen och Irak

En ram för ett ökat engagemang

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Europeiska unionen och Irak

En ram för ett ökat engagemang

I. INLEDNING

Detta meddelande utgör ett svar på den begäran om en strategi för Europeiska unionens förbindelser med Irak som lades fram vid Europeiska rådets möte den 16–17 oktober 2003, och ett bidrag till EU:s strategiska partnerskap med Medelhavsområdet och Mellanöstern. Meddelandet har som syfte att erbjuda ett underlag för diskussioner med den nya suveräna irakiska regeringen och det irakiska samhället i vid bemärkelse. Strävan är att till det irakiska folket, som fått utstå flera år av på varandra följande krig, sanktioner och ett brutalt auktoritärt styre, förmedla Europeiska unionens önskan att se ett säkert, stabilt och blomstrande Irak växa fram, i fred med sina grannländer och som en integrerad del av det internationella samfundet.

Detta meddelande antas mot bakgrunden av den akuta osäkerhet som rått sedan kriget 2003, och som fortsätter att plåga den irakiska befolkningen i det dagliga livet och förhindra framsteg i landets politiska, ekonomiska och sociala återhämtningsprocess. Trots detta innebär utnämningen av en ny irakisk interimregering och antagandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1546 den 8 juni, som bekräftar det fullständiga överlåtandet av ansvar och makt till irakierna från och med den 30 juni 2004 och som stärker FN:s centrala roll, en möjlighet för EU att stödja de irakiska ansträngningarna att finna en ny inriktning för landet.

I meddelandet analyseras EU:s grundläggande intresse av ett starkare engagemang i Irak. Mål ställs upp för hur förbindelserna mellan EU och Irak skall utvecklas på medellång sikt. Det hävdas att Europeiska unionen bör erbjuda en ram som medger att EU och Irak successivt kan knyta närmare förbindelser, i en takt som är beroende av de framsteg som görs i den politiska övergångsprocessen och av den säkerhetsmässiga situationen. Mot bakgrund av hur situationen i landet förändras bör EU ha beredskap att se över sin strategi.

II. EUROPEISKA UNIONEN OCH IRAK

Under Saddam Husseins 24 år långa regim hade EU inga politiska förbindelser eller avtalsförbindelser med Irak, och dess roll var begränsad till att genomföra de sanktioner som beslutats av Förenta nationernas säkerhetsråd. EU har dock utgjort en viktig aktör på det humanitära området. Från och med 1992 var Europeiska gemenskapen näst FN den viktigaste enskilda givaren av humanitärt bistånd till Irak. Handelsförbindelserna mellan EU och Irak var också omfattande, i synnerhet på energiområdet.

Förutom att ett antal EU-medlemsstater medverkat i tillhandahållandet av säkerhet i Irak har EU:s insatser efter kriget 2003 riktats in på humanitärt bistånd och politiskt och ekonomiskt stöd för att sätta igång återuppbyggnadsprocessen. I början av 2003 avsatte gemenskapen 100 miljoner euro genom sitt kontor för humanitärt bistånd (ECHO) för tillhandahållande av humanitärt bistånd till Irak, och EU:s medlemsstater gjorde utfästelser för 731 miljoner euro.

Efter antagandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1483 den 22 maj 2003 upphävde EU sina sanktioner mot Irak.

Givarkonferensen i Madrid den 23–24 oktober 2003 utgjorde startskottet för de multilaterala insatserna för att bistå Irak i återuppbyggnaden. Vid konferensen gjorde EU som helhet åtaganden för över 1,25 miljarder euro, inbegripet bidraget från gemenskapen. Vid konferensen välkomnades också FN:s och Världsbankens avsikt att upprätta en fond för Irak med flera bidragsgivare – den internationella fonden för Iraks återuppbyggnad.

Sedan oktober 2003 har EU:s bistånd till Irak utvidgats till att omfatta ett bredare område. Eftersom de humanitära behoven hos den irakiska befolkningen minskar, kompletteras den humanitära verksamheten med resurser för återuppbyggnad, vilket inbegriper att återställa de viktigaste offentliga tjänsterna, men även att skapa sysselsättning, minska fattigdomen och stärka institutionerna och administrationen i landet. Biståndet från gemenskapen har dessutom inriktats på att stödja FN:s roll i den politiska processen och utvecklingen av det civila samhället och de demokratiska institutionerna. Efter 2003 har EU via sin budget avsatt bistånd för Irak till ett belopp av 305 miljoner euro¹.

EU:s intresse av ett säkert, stabilt och välmående Irak

EU har ett betydande intresse av att samarbeta med Irak för att återuppbygga landets politiska och rättsliga institutioner, reformera landets ekonomi och återupprätta det civila samhället. Detta inbegriper följande:

- Ett grundläggande intresse av en framgångsrik politisk övergång för att upprätta en stabil, pluralistisk demokrati som bygger på en konstitution som garanterar respekten för rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta kommer att ge det irakiska folket hopp och bidra till att Iraks territoriella integritet och inre säkerhet kan säkerställas.
- Ett lika stort intresse av att bidra till främjandet av ekonomisk tillväxt och diversifiering, minskad fattigdom och arbetslöshet samt förbättrad levnadsstandard för den irakiska befolkningen. En välfungerande, konkurrenskraftig och diversifierad marknadsekonomi, återuppbyggnad av Iraks infrastruktur, i synnerhet förbindelserna mellan det irakiska transportnätet och de alleuropeiska transportkorridorerna, och landets ekonomiska integration i regionen kommer att bidra till en bättre fördelning av välståndet i landet, minska Iraks utsatthet för yttre påverkan och utveckla möjligheterna till handel och investeringar samt mänskliga och kulturella förbindelser mellan EU och Irak som är fördelaktiga för båda parter. Stabilitet och ökat välstånd borde också göra det lättare för irakiska flyktingar i Europa att återvända frivilligt, vilket stärker de sociala och yrkesmässiga förbindelserna mellan EU-länderna och Irak.
- Ett ytterligare intresse av Iraks möjligheter att bidra till säkerheten och stabiliteten i regionen. Saddam Husseins regims fall innebär en möjlighet att överbrygga spänningar i

¹ Åtaganden gjordes för 100 miljoner euro till humanitära insatser 2003, utfästelser gjordes för 200 miljoner euro för återuppbyggnad 2003–2004 och ytterligare 2 miljoner euro tillhandahölls för minröjning 2003. ECHO har minskat sina första kostnadsberäkningar för Irak under 2004 till 3 miljoner euro. Ytterligare medel kan dock mobiliseras för nya akuta humanitära behov. Se <http://europa.eu.int/comm/world/iraqsit/reconstruct/index.htm> för närmare information om källor och mål för gemenskapens bistånd till Irak 2003–2004.

regionen. Ett Irak i fred med sina grannar och sin region kommer också att bidra till att de mål som ställts upp i den europeiska säkerhetsstrategin kan uppnås. Turkiet, som är ett kandidatland för anslutning till EU, skulle också kunna dra nytta av ett stabilt och demokratiskt Irak.

- Ett betydande intresse av att en rättvis, öppen och icke-diskriminerande rättslig ram upprättas i Irak. Förutsägbarhet och klarhet angående rättsläget är förutsättningar för de omfattande investeringar som landet behöver, inte minst i energisektorn. Med tanke på Iraks betydande bidrag till EU:s energiförsörjningssäkerhet och de möjligheter till ömsesidiga fördelar för EU och Irak som en ökad irakisk olje- och naturgasproduktion innebär, är lika villkor för investeringar och lagstiftningskonvergens inom energisektorn av betydande intresse för både EU och Irak.

III. MÅL FÖR UTVECKLINGEN AV FÖRBINDELSERNA MELLAN EU OCH IRAK

Om Irak skall uppnå stabilitet och välstånd krävs inte bara EU:s stöd, utan också gemensamma ansträngningar från det internationella samfundets sida och framför allt av irakierna själva. EU bör därför inleda diskussioner med den nya irakiska administrationen och det irakiska samhället angående den roll som EU skall spela i Irak, och utveckla sin närvaro och sitt engagemang i Irak i takt med att övergångsprocessen framskrider. Målet bör vara att lägga grunden för breda förbindelser på medellång sikt som gagnar bägge parter. I sin dialog med Irak kan EU föreslå att EU:s strategi gentemot Irak riktas in på följande mål på medellång sikt:

- Att utveckla ett säkert, stabilt och demokratiskt Irak, med ett parlament och en regering valda på grundval av en författning som garanterar respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna för den irakiska befolkningen som helhet.
- Att upprätta en marknadsekonomi och ett samhälle som kännetecknas av öppenhet, stabilitet, bärkraftighet och diversifiering, som tjänar som grundval för människors säkerhet, ekonomisk tillväxt, skapande av sysselsättning och minskning av fattigdomen, och inom vilka resurserna används för att främja en hållbar ekonomisk och social utveckling.
- Att Irak ekonomiskt och politiskt integreras i regionen och det öppna internationella systemet.

Ett säkert, stabilt och demokratiskt Irak

Irak har nu möjlighet att lämna den tidigare auktoritära kontrollen bakom sig och bygga upp stabila demokratiska institutioner som garanterar rättigheterna för alla irakier, inbegripet kvinnor samt religiösa och etniska minoriteter. Lösningen av frågor såsom vilken roll religionen skall ha i staten, hur landet kan få en effektiv säkerhetssektor som är underställd demokratisk kontroll och hur förbindelserna mellan förvaltningen på regional och central nivå skall ordnas är av central betydelse för om den politiska processen skall bli en framgång. På samma sätt kommer upprättandet av demokratiska institutioner att kräva en nationell process av försoning och skapande av samförstånd.

Såsom bekräftats i FN:s säkerhetsråds resolution 1546 kommer FN att stödja sig på sin omfattande erfarenhet i Irak före kriget och på det arbete som inleddes av FN:s särskilda sändebud Sergio De Mello – före det tragiska attentatet på FN:s högkvarter i Bagdad i fjol – och fortsatts av det särskilda sändebudet Lakhdar Brahimi, med avsikten att spela en avgörande roll när det gäller att hjälpa irakierna att genomföra den politiska övergångsprocessen. EU bör därför fortsätta att stödja FN i dess ledande roll och se till att EU:s åtgärder för att bistå Irak är väl samordnade med FN:s verksamhet.

Med tanke på EU:s egna lyckade erfarenheter av att stödja övergång från auktoritära styrelseskick till system som bygger på demokrati, och medlemsstaternas olika erfarenheter av federalism och decentraliserat styre kan EU

- stödja FN:s säkerhetsråds resolution 1546, i vilken den irakiska interimregeringens suveräna status från och med den 30 juni 2004 bekräftas,
- inleda en dialog med de nya irakiska myndigheterna för att ge uttryck för EU:s stöd till de politiska och konstitutionella processerna,
- rikta in EU:s bistånd på val, gott styre, utveckling av det civila samhället samt skydd av och främjande av de mänskliga rättigheterna, och
- överväga att bredda sitt bistånd så att det även omfattar åtgärder till stöd för säkerheten, i synnerhet när det gäller att genomföra rättsstatsprincipen samt reformer av rättsväsendet och säkerhetssektorn.

En öppen, bärkraftig och diversifierad irakisk marknadsekonomi

Fram till 2003 kännetecknades den irakiska ekonomin av omfattande statlig inblandning, både direkt i form av statligt ägda företag och indirekt i form av kraftig reglering, prisbegränsningar och subventioner. Den statligt dominerade oljesektorn har utgjort ekonomins viktigaste motor och kommer på kort sikt att behöva en snabb expansion för att återuppbyggnaden skall kunna finansieras. På medellång sikt står Irak dock inför en trefaldig ekonomisk övergång, nämligen till en ekonomi som grundar sig på fredlig utveckling, en fungerande marknadsekonomi och en större diversifiering och hållbarhet när det gäller de inhemska inkomstkällorna.

Fattigdomen och arbetslösheten är utbredda i Irak och utgör en orsak till politiska och sociala spänningar. Det är viktigt att åtgärder vidtas för att lindra de sociala effekterna av de reformer som krävs för att höja levnadsstandarden på medellång sikt, i synnerhet i fråga om prisliberaliseringen, omstruktureringen av de statligt ägda företagen och de offentliga tjänsterna. På kort sikt kommer det att bli nödvändigt att skapa effektiva sociala skyddsnät och insatser för att förbättra sysselsättningen genom att utnyttja lokal kompetens för återuppbyggnadsprojekt² och rätta till den bristande regionala balansen när det gäller fördelningen av resurser. På medellång sikt måste frågan om en författningsram för fördelningen av de irakiska oljeinkomsterna tas upp till behandling.

En lösning på frågan om Iraks skuldförbindelser till utlandet, som för närvarande uppskattas uppgå till 120 miljarder US-dollar³, är en förutsättning för att landets ekonomiska bärkraft

² T.ex. återuppbyggande av elinfrastrukturen och annan väsentlig infrastruktur.

³ Utom fordringar som godkänts av FN:s skadeståndskommission.

skall kunna återupprättas och för en hållbar ekonomisk och social återhämtning. Innehållet i ett eventuellt avtal i Parisklubben kommer troligen att få en omfattande inverkan på alla aspekter av den ekonomiska verksamheten i Irak. De länder i Parisklubben som är fordringsägare har förbundit sig att arbeta i riktning mot en lösning under 2004, men motsvarande agerande krävs även från kreditgivare utanför Parisklubben och privata långivare. För att minska Iraks skuldsättningsgrad krävs även åtgärder för att lösa frågan om statusen hos de fordringar som FN:s skadeståndskommission godkände efter det första Gulfkriget, och de fordringar om vilka oklarhet fortfarande råder.

EU har omfattande erfarenhet av att arbeta med övergångsekonomier och förfogar över expertkunskap från sina egna erfarenheter av att kombinera social sammanhållning med uppbyggnad av starka marknadsinstitutioner samt av liberalisering och integration. Dessutom har EU en omfattande inre marknad som är redo att ta emot flödet av irakiska varor och tjänster. I detta sammanhang kan EU göra följande:

- Främja en lösning av frågan om Iraks utlandsskuld genom att åstadkomma en gemensam hållning och rekommendationer beträffande villkoren för den ekonomiska politiken.
- Fortsätta gemenskapsbiståndet för att bygga upp kapaciteten hos de irakiska administrativa och ekonomiska institutionerna med avseende på övergångsfrågor, i synnerhet genom att skapa en fungerande tullförvaltning som gör det möjligt att tillämpa Allmänna preferenssystemet.
- Bistå Irak i utvecklingen av den rättsliga förmågan samt rättsliga ramar som kan stimulera till ekonomisk verksamhet och internationella investeringar, inbegripet i energisektorn, och bekämpa korruption samt organiserad och annan brottslighet.
- Understryka behovet av att ta sig an frågor kring arbetslöshet och fattigdom, bistå vid upprättandet av effektiva säkerhetsnät och avhjälpa regional obalans när det gäller fördelningen av resurser.
- Betona att Iraks omfattande mineralresurser bör utnyttjas för att stödja dessa mål, för att diversifiera den irakiska ekonomin, skapa sysselsättning, bygga upp nödvändigt fysiskt, institutionellt och mänskligt kapital och minska inkomstskillnaderna.

Ett Irak som lever i fred med sina grannar och är integrerat i det internationella samfundet

Omvandlingen av Irak innebär en möjlighet att tillgodose de berättigade kraven på säkerhet som ställs av olika aktörer i regionen och att sörja för att den nya politiska ordningen i Irak av grannstaterna uppfattas som en positiv företeelse. Dessutom möjliggör den att Irak, Gulfstaternas samarbetsråd och Iran kan inta en gemensam hållning i fråga om lösningen av de gemensamma ekonomiska utmaningarna i regionen. Dessutom bör framstegen i övergångsprocessen göra det möjligt för Irak att inta en mer framträdande roll i internationella politiska och ekonomiska angelägenheter och i större utsträckning delta i internationella forum.

Beslutet av Iraks grannländer att efter kriget 2003 upprätta ett gemensamt forum, *Neighbours' Meetings*, för att diskutera situationen i Irak visar att det råder allmän enighet om möjligheterna till ökat samarbete inom regionen. På lång sikt kan ett successivt upprättande

av en politisk-ekonomisk samarbetsram, minskade spänningar och ett stegvist inledande av samarbete på säkerhetsområdet utgöra en mekanism för ökad stabilitet i regionen som helhet, och den gör det möjligt att ge sig i kast med de gamla olösta konflikterna i regionen.

Genom sina nära förbindelser med Iraks grannländer, sin egen historia av försoning efter konflikter, samt sina insatser när det gäller att främja regional integration har EU byggt upp omfattande kontakter, erfarenheter och expertkunskap som kan bli till nytta för Irak och regionen som helhet. I linje med de principer som fastställts i EU:s strategiska partnerskap med Medelhavsområdet och Mellanöstern och det stöd som EU redan givit Irak vid landets ansökan om observatörsstatus i Världshandelsorganisationen (WTO) kan EU göra följande:

- Utnyttja sitt inflytande och de befintliga dialogerna med länderna i regionen, i synnerhet Iraks grannländer, för att främja ett konstruktivt engagemang i Irak från deras sida och ett ökat regionalt samarbete.
- Uppmana Irak att delta i EU:s strategiska partnerskap för Medelhavsområdet och Mellanöstern.
- Inta en positiv hållning till ett irakiskt framtida medlemskap i WTO, förutsatt att de nödvändiga villkoren uppfylls (EU förhåller sig på samma sätt till en ansökan från Irak som till en ansökan från ett annat land, inbegripet länderna i regionen). Främja Iraks deltagande i andra internationella forum.

IV. EN RAM FÖR ETT SUCCESIVT ÖKAT ENGAGEMANG

Genomförandet av de mål som ställs upp i avsnitt III kommer att bero på i vilken utsträckning de delas av en framtida irakisk regering och hur den säkerhetsmässiga och politiska situationen i Irak utvecklas. Följande förslag till åtgärder utgör valmöjligheter, och de har strukturerats så att de återspeglar de tre särskilda faser som anges i FN:s säkerhetsråds resolution 1546, och de kommer troligen att utvecklas ytterligare i samråd med den framtida irakiska regeringen.

Vid genomförandet av åtgärderna kommer det också att vara särskilt viktigt att säkerställa samarbetet mellan EU-medlemsstaterna, Europeiska kommissionen och den höge representanten, och att arbetet till fullo samordnas med FN, både lokalt på fältet och i de internationella forumen. Nära samordning med Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och andra internationella finansiella institut är också av största vikt.

Fas I: Omedelbara åtgärder

Den 30 juni 2004 kommer suveräniteten att överlämnas till den irakiska interimregeringen och koalitionens provisoriska myndighet kommer då att upplösas. Förutom det bistånd för återuppbyggnad som kontinuerligt tillhandahålls kan EU under tiden fram till valet av en provisorisk lagstiftande församling överväga följande initiativ:

EU-stöd till val. Före den 31 december 2005 skall följande äga rum: Val till en provisorisk lagstiftande församling, som skall tillsätta en ny regering och utarbeta en ny konstitution, en folkomröstning om den nya konstitutionen och parlamentsval. EU bör vara redo att inta en viktig roll i valförberedelserna i Irak, om en begäran framställs av interimregeringen eller FN. EU kommer också att behöva bedöma behovet av ytterligare åtgärder och huruvida de

lokala förhållandena, i synnerhet med avseende på säkerheten, gör det tillrådligt för EU att sända valobservatörer till landet.

Informell politisk dialog: EU bör sträva efter kontakter med den suveräna irakiska interimregeringen på ett så tidigt stadium som möjligt. Om säkerhetsförhållandena medger det, skulle ett trojkamöte på ministernivå, inom ramen för den politiska dialogen, kunna hållas i Bagdad eller i anslutning till FN:s generalförsamling i september 2004. Informella möten på högre tjänstemannanivå kan också äga rum.

EU:s delegationer kan spela en viktig roll i förberedelsen av dessa kontakter, och för att framföra de irakiska myndigheternas synpunkter. På grundval av det finansiella stöd som tillhandahålls på människorättsområdet, för utveckling av det civila samhället, väljarupplysning och den konstitutionella processen, skulle EU-delegationerna också kunna uppmanas att inleda en informell dialog med det irakiska civila samhället i bred bemärkelse, inbegripet icke-statliga organisationer, religiösa grupper, fackföreningar och politiska partier i vardande.

Rättsstat och civil förvaltning. Effektiva institutioner och en effektiv rättsstat är av avgörande betydelse för att säkra förhållanden i Irak skall kunna åstadkommas och upprätthållas. EU har erfarenheter av andra regioner i världen när det gäller stöd till uppbyggnad av institutionell kapacitet i rätts- och säkerhetssektorerna, och har även erfarenhet inom områden som är relevanta med tanke på stabilisering efter konflikter, såsom utbildning, övervakning och handledning av poliser. I detta sammanhang kan Europeiska kommissionen och EU:s medlemsstater vid behov överväga om de mekanismer som EU genom sin kompetens har tillgång till när det gäller civil krishantering skulle kunna användas i Irak, vid sidan av gemenskapens instrument.

Främja ett positivt engagemang från Iraks grannländer. EU bör stödja *Neighbours' Meetings* och alla samarbetsinitiativ från detta forum och uppmana Irak att delta i genomförandet av EU:s strategiska partnerskap med Medelhavsområdet och Mellanöstern. Dessutom kan EU regelbundet diskutera Iraks framtid med Iran, Syrien, Turkiet, Jordanien och medlemsländerna i Gulfstaternas samarbetsråd. För att kontinuiteten skall kunna säkerställas kan även EU-delegationerna i dessa länder inbjudas. EU kan erbjuda sig att utvidga detta stöd till att omfatta även konkreta förtroendeskapande åtgärder för Irak och dess grannländer, till exempel inom sektorerna gränsförvaltning och tullförvaltning.

En samordnad hållning i skuldfrågan och därtill sammanhängande villkor för den ekonomiska politiken. Även om det är de kreditgivande länderna själva som fattar det slutgiltiga beslutet om villkoren för sådana arrangemang deltar flera EU-medlemsländer i de pågående förhandlingarna i Parisklubben om omläggning eller efterskänkande av Iraks skulder. Det är troligt att Parisklubbens nya tillvägagångssätt – som formulerats vid toppmötet i Evian och utarbetats för länder med medelstora inkomster – kommer att tillämpas, vilket kommer att få följder för EU:s framtida förbindelser med Irak. Man skulle därför kunna sträva efter en samordning av hållningen när det gäller lämpliga ekonomiska villkor som skall knytas till avtalet. En regelbunden dialog mellan Europeiska kommissionen, IMF, Världsbanken och Europeiska investeringsbanken skulle också kunna underlätta en samordning av synpunkter och insatser i denna fråga.

Förmåner inom ramen för Allmänna preferenssystemet. Irak åtnjuter förmånsbehandling inom ramen för Europeiska gemenskapens Allmänna preferenssystem, men på grund av sanktionerna och den efterföljande konflikten systemet har inte tillämpats i praktiken sedan

det första Gulfkriget. Så snart förhållandena tillåter det bör Europeiska kommissionen samarbeta med den irakiska administrationen för att upprätta det system för administrativt samarbete som är en förutsättning för att systemet skall fungera.

Pågående genomförande av humanitärt bistånd och bistånd för återuppbyggnad. EU:s biståndsstrategi för 2003–2004 är inriktad på att övervaka situationen i Irak, bemöta de nya akuta humanitära behoven allt eftersom de uppkommer, snabbt tillhandahålla ytterligare resurser för återuppbyggnaden av Irak, med särskild tonvikt på sysselsättningsskapande åtgärder, och stödja utvecklingen av en multilateral ram under överinseende av FN och de internationella finansiella instituten. Vid Madridkonferensen gjordes utfästelser om 200 miljoner euro från gemenskapens budget för återuppbyggnaden av Irak 2003–2004, och detta belopp har kanaliserats till FN-organ och den internationella fonden för Iraks återuppbyggnad. Utbetalningen bör ske snabbare i denna fas.

Europeiska gemenskapens kontor: Huruvida Europeiska kommissionen kan inrätta en fullständig delegation i Irak är beroende av säkerhetsläget och vilka gemenskapsresurser som står till förfogande. Som ett första steg kommer kommissionen dock att upprätta ett Irakkontor i anslutning till delegationen i Amman, som stöd i förberedelserna för en politisk representation och för att säkerställa att biståndet för återuppbyggnad samordnas på lokal nivå med EU-medlemsstaterna. Kontoret kommer också att ansvara för kontakterna till FN:s biståndsdelegation för Irak och den internationella fonden för Iraks återuppbyggnad. När förhållandena tillåter det kan detta kontor flyttas till Bagdad.

Fas II: Perioden efter valen

Valen till en provisorisk lagstiftande församling bör leda till tillsättandet av en provisorisk regering och ett intensivare arbete för att utarbeta en ny konstitution, som skall ratificeras genom en folkomröstning senare under 2005. Denna fas kommer därför att bana vägen för ytterligare samarbete och dialog med Irak på ett antal områden. Förutom den verksamhet som inletts i fas I, kan initiativen inbegripa följande:

EU-bistånd till återanpassning och återuppbyggnad. Europeiska kommissionen har föreslagit att EU under 2005 skall stödja återuppbyggnaden av Irak med ett belopp på ytterligare 200 miljoner euro⁴ och räknar med att ett motsvarande belopp kan komma att behövas under 2006, med förbehåll för budgetära begränsningar och förmågan att använda de avsatta medlen under 2005. Huvuddelen av medlen kommer fortfarande att kanaliseras till den internationella fonden för Iraks återuppbyggnad, men en del skulle dock kunna avsättas till program för direkt tillhandahållande av tekniskt bistånd och stöd till kapacitetsuppbyggnad.

Sådana program skulle kunna stödja institutionsuppbyggnaden i ett antal sektorer, beroende på Iraks intressen. På det politiska och säkerhetsmässiga området kan EU, samordnat med FN, bidra med råd för den konstitutionella processen och ytterligare stöd till demokratiseringen, den civila rättsskipningen, rättsstaten, rättsväsendet och de mänskliga rättigheterna. Sektorerna av särskilt intresse på det sociala och ekonomiska området kan inbegripa följande: utformningen av politiken och gott styrelseskick, inklusive skattefrågor och monetära frågor, uppbyggnad av nationell statistik, upprättande av en fungerande handels-, tull- och investeringsordning, energi och transporter, återställning och skydd av miljön, främjande av

⁴ 190 miljoner euro inom ramen för budgetpost 19 08 07: "Stöd till återanpassning och återuppbyggnad av Irak" och 10 miljoner euro som öronmärkts inom ramen för budgetpost 19 04 03: "Utveckling och befästande av demokratin och rättsstaten – respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter".

den privata sektorn, utveckling av små och medelstora företag och ett icke-diskriminerande system för allmän upphandling.

Förutom biståndet för återuppbyggnad kan från och med denna fas andra instrument tas i bruk både för att avhjälpa de behov av extern finansiering som härrör från övergångsprocessen, och till stöd för reformerna. Detta förutsätter att framsteg sker i frågan om skuldlättnader avseende utlandsskulderna och att Irak går med på att införa ett övergripande makroekonomiskt program stött av IMF.

Formell politisk dialog. I syfte att institutionalisera den politiska dialogen kan EU föreslå att EU och Irak avger en gemensam politisk förklaring. Dialogen kan inbegripa diskussion om mänskliga rättigheter, regional stabilitet, kampen mot terrorism och icke-spridning. Europaparlamentet och parlamenten i EU:s medlemsstater kan också uppmanas att knyta kontakter med den provisoriska lagstiftande församlingen.

Gemensamma arbetsgrupper i sektorer av ömsesidigt intresse. Arbetsgrupper med företrädare för EU och Irak kan inrättas i syfte att diskutera samarbete bland annat i frågor rörande ekonomi, statistik och handel, energi (inbegripet el), transporter, tekniska föreskrifter och standarder, informationssamhället, mänskliga rättigheter och rättsstaten, migration och bekämpning av terrorism. En informell energidialog mellan EU och Irak kan inledas med kort varsel, och EU kan stödja ett irakiskt deltagande i andra regionala forum på energi- och transportområdet. Den bilaterala dialogen kan ge upphov till framtida regionala dialoger.

Fas III: På medellång sikt

Tillsättandet av en demokratiskt vald regering, Iraks antagande av en ny konstitution samt val av verkställande och lagstiftande myndigheter bör göra det möjligt för EU att normalisera sina förbindelser med Irak. I denna fas kan EU framskrida enligt följande:

Förhandlingar om ett bilateralt avtal. Ett bilateralt avtal mellan EU och Irak skulle återspegla båda parter intresse av att utveckla ett partnerskap och stödja Irak i de politiska, ekonomiska och sociala reformerna. Ett handels- och samarbetsavtal av den typ som ingåtts med andra länder öster om Jordanien skulle utgöra ett lämpligt första steg. Ett mer omfattande arrangemang kan därefter övervägas.

Stöd till ekonomisk diversifiering och minskning av fattigdomen. Mot bakgrund av ökningen av Iraks inkomster från egna inkomstkällor borde behovet av yttre bistånd minska. EU kan rikta in gemenskapsbiståndet på tekniska program och program för kapacitetsuppbyggnad, och främja ekonomisk diversifiering, minskande av fattigdomen och förbättrade utkomstmöjligheter.

Skapande av en regional ram. EU kan undersöka på vilka sätt erfarenheterna från Barcelonaprocessen kan bidra till att berika det regionala samarbetet mellan Irak och dess grannländer när det gäller att främja samarbete i sektorer som energi, transport, miljö, vetenskap och teknik, utbildning, dialog mellan olika kulturer och stöd till det civila samhället. EU kan också överväga metoder för att associera Irak till den dialog som EU upprätthåller med andra partner i regionen, i synnerhet de som ligger öster om Jordanien.

Kontinuerligt bistånd till rättsstaten, demokratisering och mänskliga rättigheter. Demokratiseringsprocessen i Irak kommer inte att vara slutförd i och med de allmänna valen. EU bör därför på medellång sikt fortsätta att prioritera bistånd som kan bidra till att öka kapaciteten hos den irakiska regeringen och det irakiska civila samhället för att stärka

demokratin, säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna, inbegripet kvinnors och minoriteters rättigheter, rättsstaten, att bekämpa korruptionen och främja öppenhet, ansvarighet och gott styre.

Lån från Europeiska investeringsbanken. Det yttre biståndet kommer i allt mindre utsträckning att ta formen av gåvobistånd. Perioden mellan gåvobiståndet och det deltagande från den privata sektorn som är att vänta så snart frågan om Iraks utlandsskuld fått sin lösning kan delvis överbryggas genom lån från Europeiska investeringsbanken (EIB), i första hand när det gäller kapitalintensiva projekt såsom infrastrukturåtgärder. Ett mandat för EIB att bevilja lån till Irak kan övervägas inom ramen för den nya budgetplanen, eventuellt som en del av ett regionalt mandat som inbegriper andra länder öster om Jordanien.

Europeiska kommissionens delegation. Ett inrättande av en delegation i Bagdad kan övervägas.

V. SLUTSATSER

I detta meddelande läggs några preliminära reflexioner fram rörande hur EU kan fördjupa sina förbindelser med Irak, utgående från en politik som går ut på ett successivt ökat engagemang som lägger grunden för mer omfattande och kontinuerliga förbindelser på medellång sikt. Dessa rekommendationer kommer ständigt att behöva ses över och anpassas till förhållandena allt eftersom situationen förändras. Ministerrådet uppmanas att överväga dessa rekommendationer så att Europeiska rådet kan ge en klar signal när det gäller EU:s åtaganden att inom ramen för FN:s säkerhetsråds resolution 1546 stärka sina förbindelser med Irak och bidra till att lägga grunden för ett säkert, stabilt, demokratiskt och välmående Irak, som lever i fred med sina grannar och regionen som helhet och som är en fullvärdig och aktiv medlem av det internationella samfundet.

Bilaga I Sammanfattning av förslagen

FAS I: OMEDELBARA ÅTGÄRDER	FAS II: PERIODEN EFTER VALEN	FAS III: PÅ MEDELLÅNG SIKT
Stöd till val, inbegripet stöd till utveckling av det civila samhället, rättsstaten och väljarupplysning	Pågående bistånd till stöd för demokratisering och mänskliga rättigheter	Kontinuerligt bistånd till stöd för demokratisering, mänskliga rättigheter och rättsstaten
Trojkabesök och inledande av en informell politisk dialog mellan EU och Irak, inbegripet beskickningschefernas dialog med interimregeringen och det irakiska civila samhället	Inledande av en formell politisk dialog med den provisoriska regeringen, inbegripet en gemensam förklaring av EU och Irak Upprättande av arbetsgrupper i sektorer av ömsesidigt intresse	Inledande av förhandlingar om avtalsförbindelser mellan EU och Irak
Främjande av ett positivt engagemang från Iraks grannländer, inklusive eventuella förtroendeskapande åtgärder	Fortsatt stöd till regional dialog och förtroendeskapande åtgärder	Stöd till upprättandet av en regional ram
Administrativt samarbete i riktning mot tillämpning av förmåner inom ramen för Allmänna preferenssystemet, om omständigheterna tillåter det Samråd och samordning rörande efterskänkande eller omläggning av skulder och de villkor för den ekonomiska politiken som skall knytas till detta	Eventuell användning av andra gemenskapsinstrument för att minska behovet av yttre finansiering och genomföra reformer	Lån från EIB
Pågående genomförande av humanitärt bistånd och bistånd för återuppbyggnad till ett belopp av 305 miljoner euro	Ytterligare gemenskapsbistånd för återuppbyggnad, inbegripet utökat tekniskt bistånd och program för kapacitetssuppletering	Bistånd till stöd för ekonomisk diversifiering och minskande av fattigdom
Inrättande av Europeiska kommissionens kontor		Inrättande av Europeiska kommissionens delegation