



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 8.6.2006
KOM(2006) 278 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
till Europeiska rådets möte i juni 2006**

**Europa i världen — några praktiska förslag om hur man skall kunna uppnå
ökad samstämmighet, effektivitet och synlighet**

1. NYA UTMANINGAR

Sedan det kalla krigets slut har världen förändrats mycket snabbt. Europa möter en mycket kraftig ekonomisk konkurrens och nya säkerhetshot. Även om Europas mogna ekonomier har många starka sidor lider de dock av trög tillväxt och åldrande befolkningar. Den ekonomiska maktbalansen har förändrats. Länder som Kina och Indien uppvisar en snabb tillväxt och konkurrensen om råvaror, energikällor och marknader hårdnar. Problemen med spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, svaga statsbildningar och organiserad brottslighet är lika allvarliga som tidigare.

Europa har förutsättningarna för att lösa dessa problem och att dra nytta av de nya möjligheter som tillväxtmarknaderna och globaliseringen ger. Dessutom är dess samhälle öppet och kan ta emot nya människor, idéer och teknologier. Successiva utvidgningar under tre och ett halvt årtionde bevisar att EU har förmåga att främja stabilitet och välbefinnande och att denna metod för regional integration fungerar. Med en sammanlagd befolkning på 470 miljoner och en fjärdedel av världens inkomster svarar EU numera för mer än en femtedel av världshandeln. Vi tillhandahåller dessutom mer än hälften av allt utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd i världen. De europeiska länderna lämnar betydande bidrag till alla de viktigaste internationella institutionerna. EU:s modell för samarbete och integration drar till sig länder både i dess omedelbara närhet och ännu längre bort.

Under de senaste femtio åren har EU utarbetat en rad instrument för sina yttre förbindelser, både politiska, ekonomiska, handelspolitiska och finansiella, som kommer att bidra till främjandet av unionens intressen och värderingar. I syfte att öka räckvidden för och effektivisera EU:s yttre åtgärder har dessa instrument nyligen dessutom utökats till att omfatta även andra områden där medlemsstaterna upplever att de behöver verka gemensamt och en hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har utsetts. Militära instrument har inrättats för att stärka de civila instrumenten för krishantering.

EU:s inre politikområden, t.ex. miljö, energi, konkurrenspolitik, jordbruk och fiske, transporter, bekämpning av terrorism och illegal invandring, hantering av globala pandemier, inverkar alltmer på och spelar en allt viktigare roll för EU:s internationella inflytande. Många av EU:s mål på de inre politikområdena kan i sin tur endast uppnås om unionens yttre förbindelser fungerar väl.

Detta dokument har till syfte att undersöka hur de yttre utmaningar som Europa står inför kan lösas med hjälp av en mer sammanhängande och effektiv användning av tillgängliga interna och externa politiska instrument. Meningen är inte att på nytt ta upp en diskussion om framtiden för det konstitutionella fördraget eller att omdefiniera de olika institutionella aktörernas befogenheter. Det rör sig i stället om ett försök att ta fram praktiska förslag som skall göra det möjligt för unionen att skapa en stark känsla av att det finns en gemensam målsättning för dess yttre åtgärder och säkerställa de politiska instrument som behövs finns tillgängliga.

Mot denna bakgrund föreslår att medlemsstaterna och EU:s institutioner samarbetar för att lösa följande frågor:

- Hur bör EU:s yttre förbindelser utvecklas och genomföras för att det skall vara möjligt att förutse framtida hot och möjligheter?

- Hur kan EU:s politik och åtgärder göras effektivare och mer verkningsfulla med hjälp av en mer samstämmig användning av alla tillgängliga interna och externa politiska instrument och genom tillvaratagande av medlemsstaternas och institutionernas särskilda kunnande och styrkor?
- Hur kan den demokratiska ansvarsskyldigheten och synligheten för EU:s politik och åtgärder stärkas i syfte att vinna allmänhetens godkännande?

2. EU:S STARKA SIDOR PÅ OMRÅDET YTTRE FÖRBINDELSER

Europas medborgare förväntar sig att unionen skall använda sitt betydande internationella inflytande för att främja deras intressen och bland dess internationella partner finns en förväntan om att Europa skall axla sitt globala ansvar. För att detta skall lyckas fordras det att EU gör bättre bruk av sina starka sidor på området yttre förbindelser om den skall lyckas med detta. Såsom framförs i den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 kan EU nå större inflytande om unionen agerar samfällt i stället för att framträda som summan av sina delar. Denna princip är redan väletablerad inom ett imponerande antal av unionens yttre politikområden.

Utvidgning. Antalet medlemsstater i EU som ursprungligen uppgick till 6 stycken har nu ökat till 25 stycken. Genom successiva anslutningsförhandlingar har EU sett till att sprida fred och stabilitet, ekonomiskt välstånd, demokrati, mänskliga rättigheter och tillämpning av rättsstatsprincipen över Europa. Stränga anslutningskriterier tillsammans med ett trovärdigt EU-perspektiv har gett ett starkt stöd till inledandet av stabilisering och reformprocesser i kandidatländerna.

Den europeiska grannskapspolitiken är en prioritering i EU:s yttre förbindelser och syftar till att dra fördel av Europas dragningskraft och inflytande, varvid tyngdpunkten främst läggs vid institutionsbyggande och reformer. För att denna politik skall lyckas måste ett stort antal inre och yttre politikområden aktivt involveras. Den ger dessutom de berörda länderna del i EU:s inre marknad.

Handel och konkurrenskraft Från första början har EU verkat för ett gradvis öppnande av världsmarknaden och ett regelbaserat internationellt handelssystem som erbjuder den förutsägbarhet som är nödvändig för att främja investeringar och ett större urval. Denna politik har under årens lopp bidragit till utvecklandet av en ny dynamik som stärker unionens yttre konkurrenskraft, leder till prissänkningar och förbättrar konsumenternas valmöjligheter. Samtidigt har det förbättrade tillträdet för produkter från utvecklingsländerna lett till fler arbetstillfällen, ökad tillväxt och fler investeringar för dessa länder.

Utvecklingssamarbete Den nya utvecklingsstrategin och den omfattande politiken gentemot Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, är tecken på hur viktig roll EU spelar när det gäller att stödja millennieutvecklingsmålen och ett fungerande multilateralt system i en värld som präglas av globalisering. Den nya budgetramen och tionde Europeiska utvecklingsfonden erbjuder en rad finansiella instrument, inbegripet särskilda bestämmelser om gott styre, mänskliga rättigheter, valobservatörer, fredsbevarande, investeringsklimat och regional integration. Dessa instrument stöds av nya ordningar för gemensam programplanering och samordnade åtgärder med medlemsstaterna på fältet.

Strategiska förbindelser, politisk dialog och gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. EU har avtalsmässiga förbindelser och för en politisk dialog med ett stort antal strategiska partner och regionala grupperingar världen över. Detta omfattar ett samarbete med Förenta staterna om frågor om inrikes säkerhet och bekämpning av terrorism, energidialogen med Ryssland och etablerade partnerskap med andra viktiga producenter och deras organisationer, en dialog om mänskliga rättigheter med många länder samt diskussioner med Kina och Indien om global hållbar utveckling. EU stödjer till fullo ett multilateralt handelssystem och har en nyckelroll inom de viktigaste internationella institutionerna och forumen, både genom medlemsstaternas och gemenskapens deltagande. Utarbetandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) har lett till en ökad förmåga för EU att fastställa ståndpunkter om viktiga policyfrågor på området yttre förbindelser och kommissionens fulla deltagande har bidragit till att skapa samstämmighet med gemenskapens politikområden.

Katastrofberedskap, krishantering och Europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) EU bidrar i betydande utsträckning till krishantering genom insatser på ett stort antal politikområden. Humanitärt bistånd, räddningstjänst och återuppbyggnad har varit av avgörande betydelse vid den senaste tidens kriser i Afghanistan, Irak och de länder som drabbats av tsunamin, vid statsbildning och efterkrissituationen i Aceh och i samband med konfliktlösning och konfliktförebyggande i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien. Dessa instrument utgör ett komplement till ESFP:s allt större kapacitet att stödja EU:s samlade krishantering. De militära uppdragen och polisuppdragen i t.ex. Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Demokratiska republiken Kongo och insatserna för att avhjälpa problemen i Kosovo är exempel på ESFP:s imponerande utveckling och vikten av ett effektivt samspel mellan alla relevanta politiska instrument. Krishanteringsinsatser utgör mycket synliga inslag i unionens yttre förbindelser.

3. VERKNINGARNA AV EU:S INRE POLITIKOMRÅDEN PÅ DE YTTRE FÖRBINDELSERNA

Det finns ett oupplösligt samband mellan EU:s inre och yttre politikområden. Det har sedan första början i fördraget angivits att en inre marknad förutsätter en gemensam tullordning och en gemensam handelspolitik. Införandet av euron krävde en gemensam monetär politik, vilket inverkar direkt på unionens förbindelser med omvärlden. Liknande resonemang gäller för en rad andra politikområden, t.ex. jordbruk och fiske, regionalpolitik, sysselsättning och socialpolitik, miljö, migration och gränskontroll, terrorismbekämpning och transporter (särskilt luftfart), där de interna politikområdenas utveckling helt naturligt lett till en aktivare extern roll för EU. På många av dessa områden har medlemsstaterna och gemenskapen delat ansvar för att skydda och tillvarata EU:s intressen, vilket gör det extra svårt att uppnå samstämmighet. Alltför många politikområden och instrument inverkar dock på EU:s yttre förbindelser, vilket gör att dessa måste beaktas vid fastställandet av målen för EU:s utrikespolitik.

I arbetet med **Lissabonagendan**, som är vårt partnerskap för tillväxt och sysselsättning, är inre och yttre politikområden ömsesidigt beroende i en värld med öppna marknader, fria kapitalrörelser och globaliserade finansmarknader. Den ekonomiska och **monetära unionen** har lett till att euron blivit världens andra mest betydelsefulla internationella reserv- och handelsvaluta, vilket gett EU ett betydande internationellt inflytande. Däremot har vi ännu inte löst frågan om hur EU skall företrädas i internationella ekonomiska och monetära institutioner. **Fullbordandet av den inre marknaden** har lett till att EU:s normer antagits för viktiga teknologier världen över. Som exempel kan nämnas att europeiska normer och regler tillämpas i Kina när det gäller bilindustrin, livsmedelssäkerhet och GSM-standarderna för

mobila kommunikationer, sladdlösa telefoner och teknik för tillhandahållande av bredband till tiotals miljoner kunder världen över. **Konkurrenspolitiken** utgör ett viktigt regleringsinstrument för att lösa frågor om internationella karteller och missbruk av dominerande ställning. EU:s konkurrenspolitik har till syfte att skydda den inre marknaden, men i den globala ekonomin är det framförallt internationella företag som berörs av beslut om konkurrensbegränsande avtal och företagskoncentration. EU:s politik på alla dessa områden stärker EU:s yttre konkurrenskraft genom att skapa lika villkor som möjliggör ett fritt internationellt handelsflöde.

EU har spelat en ledande roll i de internationella insatserna som genomförts för att lösa **viktiga frågor** som inte ryms inom de nationella gränserna, t.ex. klimatförändring, pandemier och god förvaltning vid utveckling och handel med genetiskt modifierade produkter. Den expertis och erfarenhet som EU förvärvat genom sin strategi för en hållbar utveckling och i samband med frågor om klimatförändring, luft- och vattenföroreningar och andra gränsöverskridande miljöhot har varit till stor nytta vid de internationella förhandlingarna om fastställande av lagstadgade normer på dessa områden och varit förebild för många länder och regioner som brottas med samma problem. EU:s inflytande på internationella miljönormer har bidragit till att skapa lika villkor för EU:s företag och främjat exportmöjligheterna för våra rena teknologier. Dessutom önskar många tredjeländer få delta i EU:s program om t.ex. forskningspolitik, utbildning och transport (Galileo).

Den snabba utvecklingen av EU:s politik på områdena energi och rättsliga och inrikes frågor återspeglas i de yttre förbindelserna rörande dessa frågor. Debatten om **energipolitiken** klargör, såsom framgår av Europeiska rådets stöd till den grönbok som nyligen lagts fram av kommissionen, att EU:s huvudmål är att låta en viss minimiandel av EU:s totala energimix komma från säkra energikällor med låg koldioxidproduktion. En absolut avgörande förutsättning för att vi skall lyckas uppnå detta är att de interna politikområdena fungerar väl (dessa omfattar bland annat utvecklandet av energieffektiv teknik, konkurrenspolitik diversifiering av energikällor, fullbordande av den interna energimarknaden och dess utvidgning till relevanta länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken och relevanta EES-länder genom en utvidgning av fördraget om energigemenskapen) och på våra förbindelser med de viktigaste leverantörerna, transitländerna och andra stora konsumenter.

Fullbordandet av det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa tillsammans med **bekämpningen av terrorism** är av avgörande betydelse för vår inre säkerhet och står av denna anledning högt upp på den politiska dagordningen. En samlad och avvägd förvaltning av migrationen är allt viktigare för att vi skall lyckas uppnå goda och stabila förbindelser med våra grannländer, kunna möta vårt behov av arbetskraft och skydda våra yttre gränser. Dessa åtgärder är förutsättningen för att vi skall lyckas hantera den organiserade brottsligheten, särskilt människohandeln och olaglig handel med narkotika. Även kampen mot den globala terrorismen fordrar en samordning av den interna och den externa politiken.

4. STRÄVAN MOT ÖKAT SAMFÖRSTÅND OCH ÖKAD SAMSTÄMMIGHET

När det gäller utmaningarna och ansvarsområdena i samband med utformningen av en sammanhängande och effektiv extern politik måste medlemsstaternas regeringar ta ställning till vad som måste eller bäst lämpar sig för att genomföras på EU-nivå i enlighet med fördragets bestämmelser. Kommissionens uppgift är att bidra med analyser och förslag som tillvaratar EU:s gemensamma intressen.

Följande tre viktiga faktorer måste vara uppfyllda för att EU:s yttre åtgärder skall lyckas:

* För det första måste det råda politisk enighet mellan medlemsstaterna om vilka mål som skall uppnås genom EU. Detta förutsätter ett starkt partnerskap mellan EU:s institutioner och en fokusering på ett begränsat antal strategiska prioriteringar där Europa kan göra skillnad i stället för en rad olika åtgärder över hela fältet. Detta är en nödvändig förutsättning.

* För det andra måste de tillgängliga politiska instrumenten vara anpassade till uppgiften, backas av nödvändiga medel och ha en klar fördel över andra instrument.

* För det tredje är EU-institutionernas roller och ansvarsområden och den rättsliga miljön av betydelse.

Även om den politiska viljan finns har EU, liksom nationella förvaltningar, ingen möjlighet att lyckas i sina föresatser om det finns olösta konflikter eller bristande samstämmighet mellan olika politikområden. Det fordras kraftfulla och fortlöpande insatser för att öka komplementariteten mellan olika politikområden och skapa samstämmighet mellan olika mål (t.ex. på områdena handel, jordbruk, utveckling, miljö och migration). För EU:s del tillkommer dessutom uppgiften att skapa samstämmighet mellan EU:s egna åtgärder och nationella åtgärder.

En bristande samordning mellan olika aktörer och politikområden medför att EU riskerar att förlora inflytande internationellt, både politiskt och ekonomiskt. Trots de framsteg som gjorts när det gäller att öka samordningen finns det ett betydande utrymme för att sammanföra olika instrument och starka sidor, både inom kommissionen, mellan rådet och kommissionen och mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna. Brist på fokusering och kontinuitet i de yttre åtgärderna minskar verkningarna av EU:s insatser. Gemenskapens och de mellanstatliga metoderna bör kombineras inom ramen för de gällande fördragen med hänsyn till hur man uppnår det bästa resultatet och inte på grundval av etablerade teorier eller dogmer.

I det konstitutionella fördraget föreskrivs ett antal viktiga institutionella förändringar som har till syfte att öka samstämmigheten mellan EU:s yttre åtgärder. Dessa omfattar utnämningen av en utrikesminister för unionen som samtidigt skall vara vice ordförande för kommissionen, Europeiska rådets utnämning av en ordförande för en period av två och ett halvt år som på sin nivå skall representera unionen i de frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inrättandet av en europeisk avdelning för yttre frågor, inrättandet av en enda juridisk person för EU och slutet på det roterande ordförandeskapet och andra bestämmelser rörande de yttre förbindelserna.

Målen för det konstitutionella fördraget gäller fortfarande och skapar nya möjligheter för att möta de utmaningar som EU står inför utrikespolitiskt. Det finns dock ett antal möjliga åtgärder inom ramen för de gällande fördragen.

5. VÄGEN FRAMÅT — PRAKTISKA STEG

Att åstadkomma en lösning på de problem som beskrivs i detta dokument är allas ansvar. För att kunna göra sig gällande måste Europa göra bästa möjliga nytta av sina samlade resurser, både på europeisk och på nationell nivå. Alla aktörer måste använda sina respektive styrkor och aktivt samarbeta för att maximera unionens kollektiva insats. Framför allt bör ökad uppmärksamhet ges åt de interna politikområdenas betydelse för de yttre förbindelserna, till

exempel när det gäller miljö, rättsliga och inrikes frågor, transport och energi där EU har erfarenhet och inflytande i en ojämförlig omfattning, bland annat från kommissionens arbete med förvaltningen av gemenskapens politikområden.

5.1. Bättre strategisk planering

Det råder redan bred enighet om de allmänna riktlinjer för EU:s utrikespolitik som fastställs i fördragen. Tillsammans med europeiska säkerhetsstrategin från 2003 har dessa grundläggande texter utvecklats genom en rad mer detaljerade slutsatser från rådet, strategidokument, programplaneringsdokument för ekonomiskt bistånd osv. Europaparlamentets resolutioner och rapporter utgör ett komplement till den strategiska planeringen för EU:s yttre förbindelser. Det finns emellertid ett betydande utrymme för att införa ett mer systematiskt tillvägagångssätt för att fastställa strategiska mål och politiska prioriteringar, både på geografisk och på tematisk nivå, så att de politiska målen styr valet av politiska instrument (i stället för tvärtom).

- Kommissionen avser att förbättra den inbördes samstämmigheten och effektiviteten i sitt bidrag till EU:s utrikespolitik inom alla sina ansvarsområden. Insatserna för att förbättra den strategiska planeringen och fastställandet av prioriteringar kommer att fortsätta i syfte att uppnå den rätta policymixen när det gäller yttre frågor, både geografiskt och tematiskt. Dessa insatser omfattar följande:
- Kommissionen kommer att stärka rollen för kommissionärernas grupp för yttre förbindelser. Denna grupp kommer att utökas till att även omfatta andra kommissionärer med relevanta ansvarsområden för att skapa en särskild grupp för diskussioner om specifika geografiska och tematiska frågor. Dessa diskussioner bör föras löpande, till exempel i syfte att se till att frågor som rör interna politikområden utarbetas i tid för att kunna tas upp vid bilaterala toppmöten eller vid internationella förhandlingar. Andra kommissionärsgrepp kommer också att bidra till tematiska frågor i syfte att säkerställa en mer samstämmig insats och ett klarare fastställande av prioriteringar från kollegiets sida. Kollegiet kommer allt oftare att i sin helhet hålla debatter om den allmänna inriktningen på viktiga geografiska och tematiska frågor. Kommissionen kommer att uppmana den höge representanten att ansluta sig till arbetet i kommissionsledamöternas arbetsgrupp för yttre förbindelser, särskilt i fråga om strategisk planering.
- Kommissionen kommer att förbättra sin rapportering och sin analytiska förmåga, både i Bryssel och vid sina delegationer, och införa ökad flexibilitet vid tilldelningen av resurser och expertis för att möta de behov som uppstår och förbättra utbildningen. Detta bör göra det möjligt för kommissionen att ge bättre bidrag till Coreper, kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik och berörda arbetsgrupper i rådet och utskott i Europaparlamentet. Vid behov kommer delegationschefer att uppmanas att delta i rådsgruppernas arbete.
- Kommissionen har åtagit sig att föra en regelbunden dialog med Europaparlamentet om innehållet i utkastet till lands- och regionstrategidokument och tematiska strategidokument och att ta hänsyn till Europaparlamentets ståndpunkt vid genomförandet av strategierna.

Följande åtgärder kommer att skapa en förbättrad grund för samarbetet mellan kommissionen, den höge representanten och rådet vid den strategiska planeringen, särskilt vid utarbetandet av gemensamma bedömningar, strategier och åtgärder.

- Var sjätte månad skall den tillträdande ordföranden för Europeiska rådet och dennes utrikesminister, kommissionens ordförande och ledamot för yttre förbindelser samt den höge representanten hålla ett informellt möte i syfte att se över unionens yttre åtgärder. Även andra kommissionärer kan ansluta sig till dessa möten.
- De politiska diskussionerna i rådet och dess arbetsgrupper bör grunda sig på ett gemensamt dokument, utarbetat på grundval av ett ökat samarbete och kontakter mellan kommissionen och rådets enhet för politisk planering.
- Tidigare förberedelser av toppmötena med viktiga partner i syfte att fastställa vilka nyckelfrågor rörande de inre politikområdena som skall diskuteras. Detta bör omfatta en diskussion i god tid i Coreper, så att man kan försäkra sig om att det råder samstämmighet i utarbetandet av frågor rörande de yttre respektive de inre politikområdena.
- Rådet och kommissionen bör undersöka om det finns andra sätt för att utbyta rapporter och andra uppgifter, som grundar sig på ömsesidighet, inbegripet från kommissionens delegationer och EU:s särskilda representanter. Detta skulle till exempel kunna omfatta gemensam rapportering och gemensam användning av analysresurser, bland annat mellan lägescentralen vid rådets generalsekretariat och kommissionens krisrum.
- Ett närmare samarbete mellan rådets sekretariat och kommissionens personal på dessa områden ger medlemsstaterna en solidare grund för att fastställa en strategi för arbetet i rådet och vid behov även i Europeiska rådet.
- Rådet kan förbättra samordningen i tidigare led för att stärka enigheten i frågor av betydelse för EU som diskuteras i multilaterala organisationer (FN, internationella finansinstitut), informella organ (G7/G8, G20) och andra forum för globalt styre, samt regionala organisationer. När det gäller de FN-organ och multilaterala eller regionala organisationer där gemenskapen redan är medlem fungerar samordningen mellan medlemsstaterna, ordförandeskapet och kommissionen om EU:s ståndpunkt väl. Detta bör genom gemenskapens representation införas även i andra forum när så är möjligt och bör omfatta gemensamt fastställande av framtida punkter att ta upp på dagordningen, förhandsdistribution av analyser och policydokument till alla företrädare för medlemsstater, gemensam presentation av EU:s linje för partnerländerna som företas av kommissionen och partnerländerna i de viktigaste tredjeländernas huvudstäder och ökad närvaro av kommissionens experter i syfte att underlätta ordförandeskapets samordningsarbete. Medlemsstaterna kan aktivt verka för att nå enighet med icke-medlemsstater för att säkerställa kommissionens fulla deltagande, t.ex. i den yttre representationen av euroområdet i samband med G7, G20 och forumet för finansiell stabilitet.

5.2. Ökad effektivitet och ökat genomslag genom bättre omsättning i praktiken

Även i de fall då EU har ställt upp tydliga mål och enats om ett tillvägagångssätt hämmas genomslaget och effektiviteten hos politiken ofta av motstridiga signaler och långsamma och komplicerade genomförandeförfaranden. EU bör därför överväga åtgärder på följande områden:

- När ett politiskt beslut har fattats inom EU måste man se till att alla aktörer integrerar detta i sina diplomatiska och offentliga meddelanden och i den egna politiken. Detta kräver såväl en stärkt samordning i Bryssel som ett bättre utnyttjande av nätet av kommissionens

delegationer, EU:s särskilda representanter och medlemsstaternas ambassader för att förmedla ett tydligt, enhetligt budskap till EU:s partner.

- Nya arbetsmetoder och förfaranden måste utvecklas inom kommissionen för att möjliggöra snabba politiska beslut som tar hänsyn till händelseutvecklingen och uppfyller kraven på kollektivt ansvar (kollegialitet).
- I krissituationer skulle detta kunna bestå i att utnyttja befintliga internationella samordningsmekanismer och göra dem effektivare externt.
- Snabbare och mer flexibla finansiella förfaranden och system för upphandling bör införas med fullt iakttagande av principerna om öppenhet, ansvarstagande och sunda finanser (inklusive förvaltningen av budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och av krishanteringsverktygen). Med bistånd från rådet och Europaparlamentet håller kommissionen på att rationalisera strukturen hos sina finansieringsinstrument för tredjeländer i syfte att förbättra och förenkla tillhandahållandet av bistånd under den nya budgetplanen. Dessutom har kommissionen nyligen lagt fram ytterligare förslag för att förenkla budgetförordningen i detta syfte.
- Kommissionen kommer att lägga fram förslag till ett intensifierat samarbete mellan medlemsstaterna och Europaparlamentet kring politiskt känslig verksamhet och projekt finansierade genom gemenskapsbudgeten (särskilt när det gäller att sätta in nationell personal och nationella resurser).

5.3. Bättre samarbete mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna

Som stöd till dessa politiska åtgärder finns det betydande utrymme för att främja ömsesidig förståelse genom ett förbättrat samarbete och en gemensam diplomatisk kultur mellan de olika aktörerna på området för EU:s yttre politik.

- Kommissionen förbereder en stärkning av programmet för personalutbyte med diplomattjänsterna i medlemsstaterna och personalen i rådets generalsekretariat, både på delegationerna och huvudkontoren.
- Medlemsstaterna skulle kunna öppna upp de nationella diplomatutbildningarna för personal i EU-institutionerna som arbetar med frågor på området för yttre förbindelser. Kommissionen och rådet skulle kunna involvera nationella diplomater i utbildningen på EU-nivå. Medlemsstaterna skulle kunna intensifiera den nationella personalens utbildning i EU-frågor.
- Rådet och kommissionen bör föreslå dubbla befogenheter för delegationschefer och EU:s särskilda representanter när så är lämpligt, t.ex. på Västra Balkan, samtidigt som uppgifterna enligt fördraget och jämvikten mellan institutionerna iakttas. För dessa arrangemang skulle de positiva erfarenheterna av system med dubbla befogenheter i Skopje utnyttjas, vars syfte var att så långt som möjligt ena EU:s närvaro i Sarajevo och Pristina. På övriga områden fortsätter kommissionen att samarbeta med EU:s särskilda representanter och stödja deras uppgifter.
- Medlemsstaternas företrädare i de styrande organen i de multilaterala institutionerna bör samordna sin verksamhet med EU-institutionerna på lämplig nivå för att främja gemensamma positioner i frågor av gemensamt intresse.

- Kommissionens delegationer kommer att till fullo stödja den höge representanten. På liknande sätt skulle EU:s särskilda representanter kunna knytas närmare kommissionens verksamhet och besök. Delegationerna kommer dessutom stödja besökande utskott och delegationer från Europaparlamentet. EU bör närmare överväga möjligheterna till att låta att medlemsstaternas och EU:s yttre representationer i tredjeländer dela lokaler och stödtjänster.
- Samarbetet mellan medlemsstaterna bör utvecklas på området för konsulär hjälp, särskilt i krissituationer. Möjligheten för kommissionens delegationer att spela en stödjande/kompletterande roll på detta område bör undersökas.

5.4. Ökad ansvarighet och ökad synlighet

Det råder behov av ökad ansvarighet i EU:s yttre politik. Europaparlamentet och de nationella parlamenten spelar här en avgörande roll. Åtgärderna på detta område bör omfatta följande:

- Mer regelbundna utbyten mellan de berörda organen inom Europaparlamentet och generalsekreteraren/den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och kommissionsledamöterna. Det bör i större utsträckning utvecklas lämpliga arrangemang för EU:s särskilda representanter och delegationschefer för att härigenom bidra till arbetet i Europaparlamentet.

Det råder också behov av att bättre förklara verksamheten och vinna allmänhetens stöd.

- Stärka den ”offentliga diplomatin” i **tredjeländer** för att främja EU:s politik och modeller i syfte att öka synligheten hos EU:s yttre politik, utvecklingsstöd och katastrofhjälp (inte endast i ord, utan via konkreta exempel).
- Öka medvetenheten om EU, t.ex. genom EU-besöksprogram och stipendieprogram med tredjeländer.
- **Inom EU** bör medlemsstaterna och institutionerna främja EU-medborgarnas deltagande i offentliga debatter om EU:s yttre politik
- Göra gemensamma offentliga uttalanden och utfärda gemensamma pressmeddelanden i frågor där det råder delat ansvar mellan kommissionen och rådet. Utveckla medlemsstaternas och EU-institutionernas samarbete kring informationspolitiken om den yttre politiken, både inom EU och i tredjeländer.

6. SLUTSATS

I detta dokument hävdas att EU:s yttre politik har mycket att tjäna på att närmare och ömsesidigt stödjande förbindelser upprättas med samtliga aktörer som är inblandade både på EU-nivå och på nationell nivå. På kort sikt kan detta leda till fördelar för de enskilda aktörerna och institutionerna i form av ökat manöverutrymme, till följd av att de utövar sina befogenheter självständigt. På mellanlång och lång sikt har EU redan visat sin förmåga att hjälpa medlemsstaterna att uppnå sin mål för den yttre politiken. EU:s övergripande effektivitet, och därmed dess inflytande i stort, är avhängigt av att alla tillgängliga instrument används optimalt till stöd för de utrikespolitiska målen. De praktiska åtgärder som föreslås i detta dokument grundar sig på övertygelsen att flexibilitet, mervärde i den yttre politiken och

gemensamma lösningar mellan medlemsstaterna och institutionerna måste utgöra högsta prioritet för EU.