



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.6.2006
KOM(2006) 278 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
til Det Europæiske Råd i juni 2006**

**Europa i verden — Praktiske forslag til
større sammenhæng, effektivitet og synlighed**

1. NYE UDFORDRINGER

Siden afslutningen på den kolde krig har Verden ændret sig meget hurtigt. Europa oplever en stærk økonomisk konkurrence og står over nye sikkerhedstrusler. Europas modne økonomier har mange stærke sider, men de lider også under træg vækst og en aldrende befolkning. Den økonomiske balance er tippet. Lande som Kina og Indien oplever hurtig vækst, og der er stigende konkurrence om råstoffer, energiressourcer og markeder. Problemer som terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, sammenbrudte stater og organiseret kriminalitet er mere påtrængende end nogensinde.

Europa har potentialet til at tage disse udfordringer op og få andel i de nye muligheder, der er forbundet med de fremvoksende markeder og globaliseringen. Samfundet er åbent og kan indoptage folk, ideer og nye teknologier. De seneste tre årtiers udvidelser har vist, at EU er i stand til at fremme stabilitet og velstand, og at denne model har været til fordel for den regionale integration. Med en samlet befolkning på 470 mio. og en fjerdedel af verdens indkomst tegner EU sig nu for over en femtedel af verdenshandelen. Vi yder mere end halvdelen af verdens udviklingsstøtte og humanitære bistand. EU-landene yder store bidrag til alle de vigtige internationale institutioner. EU-modellen for samarbejde og integration virker ikke kun tiltrækkende på vores nabolande, men også på lande længere væk.

EU har inden for de seneste halvtreds år udviklet en række instrumenter til brug i den eksterne politik af både politisk, økonomisk, handelsmæssig og finansiell art, som hjælper os til at beskytte og fremme vores interesser og værdier. For nylig er disse instrumenter blevet udvidet til områder, hvor medlemsstaterne følte et behov for samarbejde, og der er blevet udpeget en høj repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik med det formål at styrke og effektivisere EU's indsats udadtil. Der er blevet skabt nogle militære redskaber, som skal styrke de civile krisestyringsinstrumenter.

EU's interne politikker inden for f.eks. miljø, energi, konkurrence, landbrug, fiskeri, transport, terrorbekæmpelse, illegal migration og globale pandemier har i stigende grad betydning for de internationale forbindelser og spiller derfor en afgørende rolle for EU's eksterne indflydelse. Og modsat er flere af EU's interne politiske målsætninger afhængige af en effektiv gennemførelse af de eksterne politikker.

Formålet med denne meddelelse er at undersøge, hvilke muligheder der inden for rammerne af den nuværende traktat er for at tackle EU's eksterne udfordringer gennem en mere sammenhængende og effektiv udnyttelse af de eksisterende interne og eksterne politikker. Hensigten er ikke at genåbne debatten om forfatningstraktatens fremtid eller at omdefinere de forskellige institutioners respektive ansvar. Målet er snarere at fremsætte nogle pragmatiske forslag til, hvordan EU kan opnå en stærk følelse af fælles interesse i indsatsen udadtil, og hvordan dette sikres gennem de nødvendige politiske instrumenter.

Det foreslås derfor, at medlemsstaterne og EU-institutionerne samarbejder om følgende problemstillinger:

- Hvordan udvikles og gennemføres EU's eksterne politik, så det bliver muligt at foregribe kommende trusler og muligheder?
- Hvordan kan det lade sig gøre at effektivisere og øge virkningen af EU's politikker og foranstaltninger ved hjælp af en mere sammenhængende brug af de tilgængelige

instrumenter - eksterne og interne politikker – og ved at trække på medlemsstaternes og institutionernes særlige kompetencer og stærke sider?

- Hvordan kan det lade sig gøre at styrke den demokratiske kontrol af EU-politikkerne og -foranstaltningerne og øge deres synlighed og dermed øge den folkelige opbakning?

2. EU'S AKTIVER INDEN FOR DEN EKSTERNE POLITIK

EU-borgerne forventer, at EU anvender sin store internationale indflydelse til at beskytte og fremme deres interesser, og blandt EU's internationale partnere er der en forventning om, at EU påtager sig sit ansvar i global sammenhæng. For at blive i stand til dette skal EU i højere grad udnytte sine udenrigspolitiske aktiver effektivt. Som anført i EU's sikkerhedsstrategi fra 2003 vil EU's indflydelse være større gennem en fælles optræden end gennem en akkumulering af enkeltindsatser. Princippet er allerede rodfæstet i en lang række af EU's eksterne politikker.

Udvidelse. EU startede med seks medlemsstater og har nu femogtyve. Gennem de forskellige tiltrædelsesforhandlinger har EU udbredt fred og stabilitet, økonomisk velstand, demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincipperne til hele Europa. De strenge tiltrædelseskriterier har kombineret med de reelle forventninger til EU haft en stabiliserende virkning i kandidatlandene og sat gang i reformer.

EU's naboskabspolitik er et prioriteret område i EU's eksterne forbindelser, og målet er gennem udnyttelse af EU's tiltrækningskraft og indflydelse især at få opbygget institutioner og gennemført reformer. Hvis det skal lykkes, er det nødvendigt aktivt at inddrage en lang række eksterne og interne politikker, hvilket samtidig giver de berørte lande en interesse i EU's indre marked.

Handel og konkurrenceevne. Siden grundlæggelsen har EU arbejdet for en gradvis åbning af de globale markeder og et regelbaseret internationalt handelssystem, som sikrer den forudsigelighed, der er nødvendig for at tiltrække investeringer og øge udbuddet. Denne politik har i årenes løb bidraget til udviklingen af en ny dynamik, som har styrket EU's konkurrenceevne udadtil, medført lavere priser og et bedre udbud for forbrugerne. Samtidig har den øgede markedsadgang for produkter fra udviklingslande medført flere jobs, vækst og investeringer i disse lande.

Udviklings samarbejde. Den nye udviklingsstrategi og de omfattende politikker for Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet beviser, at EU yder et stort bidrag til opnåelsen af årtusindmålsætningerne for udvikling og en effektiv multilateralisme i globaliseringssammenhæng. De nye finansielle overslag og den 10. Europæiske Udviklingsfond er forbundet med en række finansielle instrumenter, herunder særlige bestemmelser om regeringsførelse, menneskerettigheder, overvågning af valghandlinger, fredsbevarelse, investeringsklima og regional integration. Til støtte for disse instrumenter er der indført nye ordninger for fælles programmering og en koordineret indsats med medlemsstaterne på stedet.

Strategiske forbindelser, politisk dialog og FUSP. EU har indgået en lang række kontraktforbindelser og har politiske dialoger med strategiske partnere og regionale grupperinger overalt i verden. Herunder kan nævnes samarbejdet med USA om indenrigspolitiske sikkerhedsspørgsmål og terrorbekæmpelse, energidialogen med Rusland og

etablerede partnerskaber med andre store producenter og deres organisationer, dialog med en række lande om menneskerettigheder samt diskussioner med Kina og Indien om en bæredygtig global udvikling. EU er erklæret tilhænger af multilateralisme og spiller en afgørende rolle i de vigtige internationale institutioner og fora gennem medlemsstaternes og Fællesskabets repræsentationer. Med udviklingen af FUSP er EU's muligheder for at tage stilling til vigtige spørgsmål vedrørende den eksterne politik blevet bedre, og den fulde inddragelse af Kommissionen har gjort det lettere at sikre sammenhængen i Fællesskabets politikker.

Katastrofeberedskab, krisestyring og den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP). EU er gennem en lang række politikker en vigtig bidrager til krisestyring. Humanitær bistand, civilbeskyttelse og genopbygning har været af grundlæggende betydning i forbindelse med de nylige kriser i Afghanistan, Irak og de tsunami-ramte lande, i statsopbygningen og opfølgningen af krisesituationen i Aceh og i forbindelse med løsning og forebyggelse af konflikter i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (FYROM). Disse instrumenter øger sammen med den stigende kapacitet inden for ESFP EU's generelle muligheder for at gribe ind i kriser. Militær- og politimissionerne i f.eks. Bosnien-Hercegovina, FYROM og Den Demokratiske Republik Congo og indsatsen i Kosovo er eksempler på ESFP's imponerende udvikling og betydningen af, at der er et konkret samspil mellem alle de relevante politiske instrumenter. Krisestyring er et meget synligt element i EU's eksterne politik.

3. EU'S INTERNE POLITIKKER OG DERES BETYDNING I EKSTERN SAMMENHÆNG

EU's interne og eksterne politikker er uløseligt forbundet. Lige fra starten har det fremgået af traktaten, at det ikke ville være muligt at virkeliggøre det indre marked uden den fælles toldordning og en fælles handelspolitik. Indførelsen af euroen krævede en fælles valutapolitik med direkte eksterne konsekvenser. Det samme ræsonnement gør sig gældende inden for en række andre politikker, f.eks. landbrug og fiskeri, regionalpolitik, beskæftigelses- og socialpolitik, miljø, migration og grænsekontrol, terrorbekæmpelse og transport (især flytransport), hvor udviklingen af interne politikker naturligt har ført til, at EU har indtaget en mere aktiv ekstern rolle. På flere af disse områder er beskyttelsen og fremførelsen af EU's interesser på det eksterne plan et spørgsmål om ansvarsdeling mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, hvilket udgør en særlig udfordring i bestræbelserne på at opnå sammenhæng. Der er imidlertid et stigende antal politikker og instrumenter, der har betydning for EU's eksterne forbindelser, og som derfor bør tages i betragtning i forbindelse med EU's udenrigspolitiske målsætninger:

I forbindelse med **Lissabon-agendaen** – partnerskab for vækst og jobskabelse - er der et indbyrdes afhængighedsforhold mellem de interne og eksterne politikker i en verden af åbne markeder, frie kapitalbevægelser og globaliserede finansmarkeder. **Den Økonomiske og Monetære Union** har ført til indførelse af euroen, som er blevet verdens anden største internationale reserve og handelsvaluta, hvilket har betydet stor indflydelse for EU på verdensplan. Spørgsmålet om EU's repræsentation i internationale økonomiske og monetære institutioner mangler dog stadig at blive løst. **Gennemførelsen af det indre marked** har ført til, at der verden rundt er blevet vedtaget EU-standarder inden for nøgleteknologier. Som eksempel kan nævnes, at EU's standarder og bestemmelser anvendes i forbindelse med Kinas motorindustri og fødevarerikkerhed, og at GSM-standarderne anvendes for mobiltelefoni, trådløse telefoner og teknologier til levering af bredbåndsydelser til et tocifret antal millioner kunder verden over. **Konkurrencepolitikken** er et vigtigt reguleringsredskab til brug over for

internationale karteller eller virksomheders misbrug af dominerende stilling. Målet med EU's konkurrencepolitik er at beskytte det indre marked, men i den globale økonomi er de fleste af de virksomheder, der er berørt af afgørelser vedrørende kartel- og fusionssager, internationale aktører. Samlet set styrker disse politikker EU's konkurrenceevne over for omverdenen, idet der bliver skabt ensartede spilleregler for en gnidningsløs international handel.

EU har internationalt set været ledende med hensyn til at finde løsninger på **afgørende problemer**, som overskrider de nationale grænser, f.eks. klimaændringer, pandemier og god forvaltning ved udviklingen og handelen med genetisk modificerede produkter. Den ekspertise og erfaring, som EU har opnået gennem sin strategi for bæredygtig udvikling og gennem arbejdet med klimaændringer, luft- og vandforurening og andre grænseoverskridende miljøtrusler, har været til stor nytte i de internationale forhandlinger om lovpligtige standarder på disse områder og fungerer som en model for mange lande og regioner, som står over for de samme problemer. EU's indflydelse på de internationale miljøstandarder har været med til at skabe ensartede spilleregler for EU's erhvervsvirksomheder og skabt et eksportpotentiale for EU's rene teknologier. Tilsvarende er der blandt tredjelande stor interesse for at samarbejde med EU-programmer inden for forskningspolitik, uddannelse og transport (GALILEO).

Den hurtige udvikling i EU's politik på områder som energi og retlige og indre anliggender afspejler sig i den eksterne dimension af disse områder. Debatten om **energipolitikken** – bekræftet ved Det Europæiske Råds støtte til Kommissionens nylige grønbog – har fremhævet det vigtige for EU i at sikre, at et minimum af EU's samlede energiforbrug kommer fra sikre energikilder med lavt kulstofindhold. Opnåelsen af dette står og falder med effektive interne politikker, herunder udvikling af energieffektive teknologier, konkurrencepolitik, spredning på flere energikilder, gennemførelse af det indre energimarked og udvidelse af energimarkedet til at omfatte ENP- og EØS-landene gennem udvidelse af traktaten om energifællesskabet samt EU's forbindelser til de store leverandører, transitlande og andre vigtige forbrugere.

Gennemførelsen af et europæisk område for fred, sikkerhed og retfærdighed er sammen med **terrorbekæmpelsen** af afgørende betydning for EU's interne sikkerhed og står derfor højt på den politiske dagsorden. En omfattende og afbalanceret styring af migrationen har stigende betydning for et godt og stabilt forhold til EU's naboer, bestræbelserne på at efterkomme behovene på arbejdsmarkedet og en bedre beskyttelse af de ydre grænser. Disse foranstaltninger har afgørende betydning, hvis det skal være muligt at tackle truslerne om organiseret kriminalitet, f.eks. inden for menneskehandel og handel med ulovligt narkotika. Bekæmpelsen af den verdensomspændende terrorisme kræver ligeledes, at de interne og eksterne politikker samordnes.

4. OPNÅELSE AF STØRRE KONSENSUS OG SAMMENHÆNG

Når medlemsstaternes regeringer ved fastlæggelsen af en sammenhængende og effektiv ekstern politik skal tage stilling til de forskellige problemer og ansvarsområder, er de nødt til at gøre det under hensyntagen til, hvad der mest effektivt eller nødvendigvis må gøres på EU-plan inden for traktatens bestemmelser. Kommissionens rolle er at bidrage med analyser og forslag, som afspejler EU's fælles interesser.

Om EU's eksterne politik bliver en succes afhænger af tre vigtige faktorer:

* først og fremmest en politisk aftale mellem medlemsstaterne om, hvilke mål der skal opnås gennem EU. Det forudsætter, at der er et stærkt partnerskab mellem EU-institutionerne

og, at der fokuseres på et begrænset antal strategisk prioriterede områder, hvor EU kan gøre en forskel, i stedet for at sprede indsatsen over hele spektret. Dette er en nødvendig forudsætning

* for det andet at de politiske instrumenter, der er til rådighed, egner sig til at blive brugt til løsning af de foreliggende opgaver, at de nødvendige ressourcer er til stede, og at der er klare fordele ved indsatsen

* for det tredje EU-institutionernes rolle og ansvar og de retlige rammer.

Selv når den nødvendige politiske vilje er til stede, forholder det sig i EU som i medlemsstaterne, at virkningen bliver utilstrækkelig, når der er spændinger eller mangel på sammenhæng mellem de forskellige politikker. Der er brug for en stærk og vedvarende indsats for at øge de forskellige politiske foranstaltningers supplerende samspil og skabe overensstemmelse mellem målene for forskellige områder (f.eks. handel, landbrug, udvikling, miljø og migration). For EU er der det yderligere problem, at der skal være overensstemmelse mellem EU's egen og medlemsstaternes indsats.

Utilfredsstillende koordinering mellem de enkelte aktører og politikker bevirker, at EU mister muligheden for international indflydelse, både politisk og økonomisk. På trods af at der er sket fremskridt i koordineringen, er der stadig vide muligheder for at få forskellige instrumenter og aktiver til at fungere sammen, det være sig både i Kommissionen, mellem Rådet og Kommissionen og mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Herudover svækkes virkningen af EU's politik på grund af manglende fokus og kontinuitet i de eksterne repræsentationer. Fællesskabets og de mellemstatslige arbejdsmetoder bør inden for rammerne af de nuværende traktatsbestemmelser kombineres under hensyntagen til, hvordan man bedst opnår det ønskede resultat, og i mindre grad under hensyntagen til institutionelle teorier og fastlagte regler.

Forfatningstraktaten indeholder en række væsentlige institutionelle ændringer, som netop har til formål at øge sammenhængen i EU's optræden udadtil. Som eksempel kan nævnes udnævnelse af en udenrigsminister, som samtidig skal være næstformand i Kommissionen, Det Europæiske Råds udnævnelse af en formand for to år og seks måneder, som skal repræsentere EU i spørgsmål om FUSP på hans/hendes niveau, oprettelse af en tjeneste for EU's optræden udadtil, tildeling af status som juridisk person til EU og afskaffelse af det skiftende formandskab og andre bestemmelser vedrørende den eksterne politik.

Målene med forfatningstraktaten er stadig gyldige og ville udvide mulighederne for at tage stilling til spørgsmål vedrørende EU's eksterne politik. Men inden for rammerne af de nuværende traktater er der dog også en række muligheder, som kunne overvejes.

5. VEJEN FREM – PRAKTISKE SKRIDT

Løsningen af de spørgsmål, der rejses i dette dokument, er alles ansvar. For at kunne tale med vægt er EU nødt til at maksimere indsatsen gennem en kombination af de ressourcer, der anvendes på såvel EU- som medlemsstatsniveau. Alle aktører bør udnytte deres styrke i et tættere samarbejde for at opnå så stor kollektiv betydning som muligt. Det er nødvendigt at være mere opmærksom på, hvilken betydning de interne politikker har i ekstern sammenhæng, f.eks. inden for områder som miljø, retfærdighed, sikkerhed, transport og energi, hvor EU har en enestående erfaring og indflydelse, herunder gennem Kommissionens forvaltning af fællesskabspolitikkerne.

5.1. Bedre strategisk planlægning

Der er allerede en høj grad af konsensus om de overordnede retningslinjer for målene for EU's optræden udadtil i traktaterne. Sammen med den europæiske sikkerhedsstrategi fra 2003 er disse basistekster kommet i stand gennem en længere række af mere detaljerede rådskonklusioner, strategipapirer, programmeringsdokumenter vedrørende finansiel bistand osv. Europa-Parlamentets beslutninger og rapporter supplerer den strategiske planlægning af EU's eksterne forbindelser. Der er imidlertid rig lejlighed til at udarbejde en mere systematisk procedure for fastsættelsen af de strategiske målsætninger og politiske prioriteter på såvel geografisk som tematisk niveau, så det er politiske målsætninger, der er afgørende for, hvilke politiske instrumenter der vælges (og ikke det modsatte).

- Hvad angår bidraget til EU's eksterne politik, er det Kommissionens hensigt at forbedre sammenhængen og effektiviteten internt inden for hele rækken af ansvarsområder. Der vil fortsat blive gjort en indsats for at forbedre den strategiske planlægning og opstillingen af prioriteter for at opnå den rette kombination af politiske midler i eksternt sammenhæng, uanset om det er på geografisk eller tematisk niveau. Dette gælder følgende hovedområder:
- Kommissionen vil styrke kommissærgruppen for eksterne forbindelser, som står under formandens ansvar, ved at opstille en række strategiske prioriteter. Gruppen vil på ad hoc-basis blive udvidet med andre kommissærer med ansvar for relevante områder, når der skal diskuteres specifikke geografiske og tematiske emner. Disse diskussioner bør finde sted fortløbende, så det f.eks. er muligt i rette tid at forberede interne politiske emner, der skal bringes op på bilaterale topmøder eller i forbindelse med internationale forhandlinger. Andre kommissærgrupper vil også blive inddraget i behandlingen af tematiske emner for at sikre, at der er større sammenhæng i kommissærkollegiets arbejde, og at der større klarhed om prioriteterne. Der vil i kommissærkollegiet oftere finde orienterende debatter sted af centrale geografiske eller tematiske emner. Kommissionen vil invitere den høje repræsentant til at deltage i Relex-gruppens arbejde, især med henblik på den strategiske planlægning.
- Kommissionen vil forbedre sin rapporterings- og analysekapacitet både i Bruxelles og i delegationerne ved at udvise større fleksibilitet i tildelingen af ressourcer og ekspertviden i takt med behovsudviklingen og ved at styrke efteruddannelsen. Dette skulle sætte Kommissionen i stand til at komme med bedre input til Coreper, Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) og de relevante arbejdsgrupper i Rådet og Europa-Parlamentets udvalg. Delegationslederne kunne efter behov inviteres til at deltage i rådsgruppernes arbejde.
- Kommissionen har forpligtet sig til at indgå i en regulær dialog med Europa-Parlamentet om udkastet til strategipapirer om enkeltlande og –regioner og om tematiske emner og til i passende omfang at tage hensyn til Europa-Parlamentets holdning ved gennemførelsen af strategier.

Følgende foranstaltninger ville skabe et bedre grundlag for samarbejdet mellem Kommissionen, den høje repræsentant og Rådet om den strategiske planlægning og med henblik på bl.a. udvikling af fælles vurderinger, strategier og foranstaltninger:

- Hver sjette måned bør der holdes et uformelt møde mellem den kommende formand for dels Det Europæiske Råd, dels udenrigsministerrådet, Kommissionens formand, kommissæren med ansvar for eksterne forbindelser og den høje repræsentant med henblik

på en gennemgang af EU's eksterne politik. Andre kommissærer kan også deltage i disse møder.

- Det bør være et princip, at der med henblik på diskussionerne i Rådet og dets arbejdsgrupper udarbejdes fælles papirer gennem et forstærket samarbejde og etablering af kontakter mellem Kommissionens tjenestegrene og Rådets Enhed for Politisk Planlægning.
- Med henblik på topmøderne bør det på et tidligere tidspunkt sammen med vigtige samarbejdspartnere forberedes, hvilke vigtige interne politiske emner der skal bringes op. I den forbindelse skal det i god tid diskuteres i Coreper, så der bliver sammenhæng mellem forberedelsen af eksterne og interne emner.
- Rådet og Kommissionen bør undersøge, hvordan udvekslingen af rapporter og andre informationer kan forbedres på en gensidig basis, herunder materiale fra Kommissionens delegationer og EU's særlige repræsentanter. F.eks. udveksling af rapporter og analysekapacitet mellem krisestaben i Rådets sekretariat og kriserummet i Kommissionen.
- Hvis der inden for disse områder fandt en bedre koordinering sted mellem Rådets sekretariat og Kommissionens personale, ville medlemsstaterne have et bedre grundlag for at fastlægge en strategi for rådsarbejdet, herunder om nødvendigt for arbejdet i Det Europæiske Råd.
- Rådet kunne forbedre den indledende koordinering og derved øge chancerne for konsensus om EU-relevante emner, som er til diskussion i multilaterale organisationer som FN og internationale finansielle institutioner, uformelle organer som G7/G8 og G20 og andre fora vedrørende global styring og regionale organisationer. I de tilfælde, hvor Fællesskabet allerede er medlem af FN-organer og multilaterale og regionale organisationer, er det allerede fast praksis, at EU-holdningen koordineres i Rådet mellem medlemsstaterne, formandskabet og Kommissionen. Denne praksis burde om muligt gennem repræsentation af Fællesskabet udvides til andre fora og medføre, at fremtidige dagsordenpunkter fastsættes i fællesskab, at analyser og policy papers uddeles på et tidligere tidspunkt til alle medlemsstatsrepræsentanter, at Kommissionen og formandskabet foretager en fælles præsentation af EU-linjen over for partnerlande i hovedstæderne i vigtige tredjelande, og at Kommissionens eksperter i højere grad er til stede, så formandskabets koordineringsarbejde lettes. Medlemsstaterne kunne aktivt søge aftaler med tredjelande for at sikre Kommissionens fulde deltagelse i forbindelse med euro-zonens eksterne repræsentation i f.eks. G7, G20 og Forummet for Finansiell Stabilitet.

5.2. Øget effektivitet og indflydelse gennem en mere resultatorienteret praksis

Selv når EU har nogle klare målsætninger, og der er aftalt en handlingsplan, har EU's indsats ofte ikke den ønskede virkning og effektivitet på grund af uklare budskaber og langsommelige og komplekse gennemførelsesprocedurer. EU bør derfor overveje følgende:

- Når EU har truffet en politisk beslutning, bør det sikres, at alle parter er opmærksom herpå, når de udtaler sig i diplomatiske og offentlige sammenhænge, og tager hensyn hertil i udviklingen af deres egen politik. Det kræver en øget koordinering i Bruxelles og en bedre udnyttelse af netværket bestående af Kommissionens delegationer, EU's særlige repræsentanter og medlemsstaternes ambassader, så der afgives klare, enkle budskaber til EU's partnere.

- Der bør i Kommissionen udvikles nogle nye arbejdsmetoder og -procedurer, som gør det muligt at reagere på begivenheder ved at træffe tidstro politiske beslutninger i overensstemmelse med kravene om kollektivt ansvar (kollegialitet).
- Det kunne betyde, at de eksisterende interne koordineringsmekanismer blev benyttet i krisituationer og gjort mere effektive i ekstern sammenhæng.
- Der burde indføres hurtigere og mere fleksible finansprocedurer og indkøbsordninger i fuld overensstemmelse med principperne om gennemsigtighed, ansvarlighed og sund økonomisk forvaltning (dette gælder også forvaltningen af FUSP-budgettet og krisestyringsinstrumenterne). Med støtte fra Rådet og Europa-Parlamentet rationaliserer Kommissionen strukturen i sine eksterne finansieringsinstrumenter med det formål både at styrke og forenkle gennemførelsen af bistand under de nye finansielle overslag. Kommissionen har i den forbindelse for nylig foreslået en forenkling af finansforordningen.
- Kommissionen vil fremsætte forslag om et styrket samarbejde med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet om politisk følsomme foranstaltninger og projekter, der er finansieret over fællesskabsbudgettet (navnlig i tilfælde, hvor der udstationeres nationalt personale, og nationale ressourcer er berørt).

5.3. Bedre samarbejde mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne

Med henblik på disse politiske foranstaltninger kan der gøres meget for at forbedre den gensidige forståelse gennem et bedre samarbejde og en fælles diplomatisk kultur for de forskellige aktører i EU's eksterne politik.

- Kommissionen udarbejder et udvidet program for udveksling af personale med medlemsstaternes diplomatiske repræsentationer og Rådets sekretariat både i hovedsædet og i delegationerne.
- Medlemsstaterne kunne åbne deres uddannelsesordninger for diplomater for EU-institutionernes personale, som er beskæftiget med emner vedrørende eksterne forbindelser. Kommissionen og Rådet kunne indbyde nationale diplomater til at deltage i uddannelsesforanstaltninger på EU-niveau. Og medlemsstaterne kunne udvide uddannelsesstilbuddene i EU-emner for det nationale personale.
- Rådet og Kommissionen burde foreslå, at stillingen som delegationsleder og EU's særlige repræsentant bliver samlet hos en person i de tilfælde, hvor det kan lade sig gøre, bl.a. på Vestbalkan, dog under overholdelse af det ansvar, der følger af traktaten, og balancen mellem institutionerne. Med henblik herpå henvises der til de gode erfaringer, man har haft med at samle stillingerne i Skopje, med det formål så vidt muligt at forene EU's tilstedeværelse i Sarajevo og Pristina. Andre steder vil Kommissionen fortsætte med at samarbejde med EU's særlige repræsentanter og støtte dem i deres arbejde.
- Medlemsstaternes repræsentanter i de multilaterale institutioners styrende organer burde på passende niveau koordinere deres arbejde med EU-institutionerne for herigennem at fremme fælles holdninger i sager af fælles interesse.
- Kommissionens delegationer vil fuldt ud støtte den høje repræsentant. Tilsvarende kunne EU's særlige repræsentanter knyttes tættere til Kommissionens aktiviteter og besøg.

Delegationerne vil også være Europa-Parlamentets udvalg og delegationer behjælpelig med støtte under besøg. EU burde desuden i højere grad overveje muligheden for at lade medlemsstaternes og EU's eksterne repræsentationer i tredjelande dele lokaler og støttetjenester.

- Medlemsstaternes samarbejde om konsulær bistand, især i krisesituationer, bør udvides. Det bør undersøges, hvilken støtte eller hvilke supplerende funktioner Kommissionens delegationer kan tilbyde på dette område.

5.4. Flere muligheder for kontrol og øget synlighed

Det er nødvendigt at øge kontrollen af EU's indsats udadtil. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter spiller en vigtig rolle i denne sammenhæng. Der kan bl.a. være tale om:

- mere regelmæssige udvekslinger mellem Europa-Parlamentets ansvarlige organer og den høje repræsentant / Generalsekretariatet og Kommissionens medlemmer. Der burde i højere grad etableres særlige ordninger for EU's særlige repræsentanter og delegationsledere for herigennem at få et input til Europa-Parlamentets arbejde.

Det er desuden nødvendigt med mere information og at sikre sig opbakning i offentligheden:

- En styrkelse af "offentligt diplomati" i **tredjelande** med det formål at fremme EU's politikker og modeller, at øge synligheden af EU's eksterne foranstaltninger, udviklingsbistand og katastrofehjælp (ved hjælp af konkrete eksempler og ikke kun tal).
- Øget kendskab til EU gennem f.eks. EU's besøgsprogram og stipendieprogrammer for tredjelande.
- **Inden for EU** bør medlemsstaterne og institutionerne gøre en indsats for at øge borgernes deltagelse i offentlige debatter om EU's eksterne politik.
- Offentliggørelse af fælles offentlige udtalelser og pressemeddelelser om emner, som både Kommissionen og Rådet er ansvarlige for. Etablering af et samarbejde mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne om informationspolitikken vedrørende eksterne forbindelser, både i EU og i tredjelande.

6. KONKLUSION

I dette dokument fremføres det, at det vil være en fordel for EU's eksterne politik, at der etableres tættere forbindelser mellem alle de involverede aktører både på EU-niveau og i medlemsstaterne, og at de støtter hinanden. På kort sigt kan der for de enkelte aktører og institutioner være fordele ved den manøvfrihed, som de opnår ved egenhændigt at udøve deres beføjelser. På mellemlang og lang sigt har EU bevist, at det er i stand til at hjælpe medlemsstaterne med at opnå deres mål for den eksterne politik. Den generelle effektivitet og dermed også EU's indflydelse på verdensplan er afhængig af, at alle tilgængelige instrumenter udnyttes optimalt i bestræbelserne på at opnå målene for den eksterne politik. De praktiske tiltag, der foreslås i dette dokument, er alle baseret på den opfattelse, at fleksibilitet, sikring af en merværdi i den eksterne politik og fastlæggelse af fælles fremgangsmåder for medlemsstaterne og institutionerne bør optræde øverst på dagsordenen.