



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.6.2004
KOM(2004) 417 endelig

**MEDDELELSE TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET FRA
KOMMISSIONEN**

Den Europæiske Union og Irak

Rammen for et engagement

MEDDELELSE TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET FRA KOMMISSIONEN

Den Europæiske Union og Irak

Rammen for et engagement

I. INDLEDNING

Denne meddelelse udgør svaret på Det Europæiske Råds anmodning fra mødet den 16.-17. oktober 2003 om en strategi for Den Europæiske Unions forbindelser med Irak og bidrager til EU's strategiske partnerskab med Middelhavslandene og landene i Mellemøsten. Tanken er, at den skal danne grundlag for drøftelser med den nye suveræne irakiske regering og det irakiske samfund i almindelighed. Sigtet er at formidle Den Europæiske Unions ønske om, at der opstår et sikkert, stabilt og velstående Irak, der lever i fred med sine naboer og er integreret i det internationale samfund, til det irakiske folk, som i årevis har lidt under successive krige, sanktioner og et brutalt autoritært styre.

Meddelelsen vedtages på baggrund af den uvished, der har været følelig siden krigen i 2003, og som fortsat plager den irakiske befolkning i dens hverdag og hæmmer fremskridt med landets politiske, økonomiske og sociale genopretning. Dog giver udpegelsen af en ny irakisk interimregering og FN's Sikkerhedsråds vedtagelse af resolution 1546 den 8. juni, som bekræfter den fulde overdragelse af ansvar og beføjelser til irakerne pr. 30. juni 2004 og udbygger De Forenede Nationers centrale rolle, EU en mulighed for at støtte irakernes indsats for at bringe deres land ind i en ny bane.

I meddelelsen analyseres EU's fundamentale interesse i at søge et mere massivt engagement i Irak, ligesom der fastsættes mellemfristede mål for udbygningen af forbindelserne mellem EU og Irak. Det anbefales, at Den Europæiske Union tilbyder en ramme, som gør det muligt gradvis at knytte tættere forbindelser mellem EU og Irak i et tempo, som bestemmes af fremskridtet i den politiske omstilling og sikkerhedssituationen. På grundlag af udviklingen på lokalt plan bør EU være rede til at tage sin approach op til revision.

II. DEN EUROPÆISKE UNION OG IRAK

Under Saddam Husseins 24 år lange regime havde EU ikke nogen politiske eller kontraktuelle forbindelser med Irak, og dets rolle var begrænset til gennemførelse af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds sanktioner. EU har imidlertid været en vigtig aktør på det humanitære område. Fra 1992 var Det Europæiske Fællesskab (EF) den største enkeltstående donor af humanitær bistand til Irak efter De Forenede Nationer (FN). Handelsforbindelserne mellem EU og Irak var også omfattende, navnlig med hensyn til energi.

EU's indsats siden krigen i 2003 har ud over et antal EU-medlemsstaters engagement i sikkerhedsforanstaltninger fokuseret på humanitær nødhjælp og politisk og finansiel støtte til iværksættelsen af genopbygningsprocessen. I begyndelsen af 2003 afsatte EU 100 mio. EUR til Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand (ECHO) til ydelse af humanitær bistand til Irak; EU's medlemsstater afgav tilsagn til et beløb af mere end 731 mio.

EUR. Efter De Forenede Nationers Sikkerhedsråds vedtagelse af resolution 1483 den 22. maj 2003 ophævede EU sine sanktioner mod Irak.

På Madrid-donorkonferencen den 23.-24. oktober 2003 blev den multilaterale indsats for at bistå Irak med genopbygningen iværksat. På konferencen afgav EU som helhed tilsagn på mere end 1,25 mia. EUR inkl. EU's bidrag. Desuden blev FN's og Verdensbankens ønske om at oprette en Trust Fund for flere donorer for Irak – Faciliteten for Den Internationale Genopbygningsfond for Irak – hilst velkommen på konferencen.

Siden oktober 2003 er anvendelsesområdet for EU's bistand til Irak blevet udvidet. Medens befolkningens behov for humanitær bistand er faldende, supplerer genopbygningsmidlerne det humanitære arbejde med henblik på at genskabe den vigtigste offentlige service og udvides desuden til også at omfatte jobskabelse, fattigdomsbekæmpelse og styrkelse af Iraks institutioner og administration. EU's bistand har også taget sigte på at støtte FN's rolle i den politiske proces og opbygningen af civilsamfundet og de demokratiske institutioner i Irak. Siden 2003 har EU ydet bistand på 305 mio. EUR til Irak via EU's budget¹.

EU's interesse i et sikkert, stabilt, demokratisk og velstående Irak

For EU er der betydelig interesse forbundet med at samarbejde med Irak om genopbygningen af landets politiske og retlige institutioner, reformen af dets økonomi og genoprettelsen af civilsamfundet. Disse omfatter:

- en grundlæggende interesse i en vellykket politisk omstilling i retning af et stabilt demokrati baseret på flere partier og underbygget af en forfatning, som garanterer respekt for retsstaten, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Dette vil give det irakiske folk nyt håb og bidrage til at sikre Iraks territoriale integritet og indre sikkerhed
- en lige så stor interesse i at bistå med at fremme økonomisk vækst og diversificering, nedbringe fattigdommen og arbejdsløsheden og forbedre levestandarden for det irakiske folk. En velfungerende, konkurrencebetonet og diversificeret markedsøkonomi, en omstrukturering af Iraks infrastruktur, navnlig forbindelserne mellem Iraks transportnet og de paneuropæiske transportkorridorer, og Iraks økonomiske integrering med sin region vil bidrage til at forbedre indkomst- og formuefordelingen i landet, formindske Iraks følsomhed over for udefra kommende begivenheder og øge mulighederne for samhandel og investeringer samt menneskelige og kulturelle forbindelser mellem EU og Irak til gensidigt udbytte. Stabilitet og større velstand vil antagelig også lette en frivillig tilbagevenden af irakiske flygtninge i Europa og styrke de samfunds- og erhvervsmæssige forbindelser mellem EU's medlemsstater og Irak
- en yderligere interesse i Iraks potentielle bidrag til sikkerhed og stabilitet i regionen. Afslutningen på Saddam Husseins regime gør det muligt at afbøde regionale spændinger. Et Irak i fred med sine naboer og sin region vil også bidrage til virkeliggørelsen af de mål,

¹ Der blev afsat 100 mio. EUR til humanitære aktiviteter i 2003, afgivet tilsagn om 200 mio. EUR til genopbygning i 2003-04 og desuden afsat 2 mio. EUR til mineaktioner i 2003. ECHO nedsatte sine oprindelige overslag for Irak i 2004 til 3 mio. EUR. Der kan dog tilvejebringes yderligere midler til dækning af nye behov for humanitær nødhjælp. Se de mere detaljerede oplysninger om kilderne til og bestemmelsen for EU-bistanden til Irak i 2003-2004 på <http://europa.eu.int/comm/world/iraqsit/reconstruct/index.htm>.

der er fastsat i den europæiske sikkerhedsstrategi. Tyrkiet, der er kandidat til medlemskab af EU, vil også have fordel af et nyt stabilt og demokratisk Irak

- en stærk interesse i oprettelsen af en retfærdig, gennemsigtig og ikke-diskriminerende retlig ramme i Irak. Forudsigelighed og retlig vished er absolutte forhåndsbetingelser for de særdeles omfattende investeringer, der er nødvendige i landet, ikke mindst i energisektoren. Som følge af Iraks vigtige bidrag til sikkerheden i Unionens energiforsyning og mulighederne for, at EU og Irak kan drage gensidig fordel af en øget irakisk produktion af olie og naturgas, er ensartede vilkår for investeringer og forskriftsmæssig konvergens i energisektoren af betydelig interesse både for EU og Irak.

III. MÅLENE FOR UDBYGNINGEN AF FORBINDELSERNE MELLEM EU OG IRAK

Stabilitet og velstand i Irak forudsætter ikke alene støtte fra EU, men også en kombineret indsats fra det internationale samfunds og frem for alt fra irakernes egen siden. EU bør derfor tage initiativ til en drøftelse med den nye irakiske administration og det irakiske samfund af den rolle, som EU efter deres opfattelse bør spille i Irak, og gradvis udbygge sin tilstedeværelse og sit engagement i Irak i takt med omstillingsprocessen. Sigtet bør være på mellemlang sigt at lægge grunden til bredt baserede forbindelser til gensidigt udbytte. I sin dialog med Irak kunne EU foreslå, at dets strategi over for Irak fokuserer på følgende mellemfristede mål:

- Opbygning af et sikkert, stabilt og demokratisk Irak med et parlament og en regering, der er valgt i henhold til en forfatning, som garanterer respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder for den irakiske befolkning som helhed.
- Skabelse af en markedsøkonomi og et samfund, der er kendetegnet af åbenhed, stabilitet, bæredygtighed og diversificering, som grundlag for menneskenes sikkerhed, økonomisk vækst, jobskabelse og fattigdomsbekæmpelse ved hjælp af ressourcer, der anvendes til at fremme en retfærdig økonomisk og social udvikling.
- Iraks økonomiske og politiske integrering i regionen og det åbne internationale system.

Et sikkert, stabilt og demokratisk Irak

Irak har nu mulighed for at komme ud over den tidligere autoritære kontrol og opbygge stabile demokratiske institutioner, som garanterer alle irakeres, herunder kvindernes og de etniske, religiøse og stammebetingede mindretals, rettigheder. Afklaringen af spørgsmål såsom religionens rolle i staten, en effektiv og demokratisk kontrolleret sikkerhedssektor og tilrettelæggelsen af forbindelserne mellem provinsforvaltningerne og centraladministrationen vil være afgørende for, om den politiske proces bliver en succes. Tilsvarende vil oprettelsen af demokratiske institutioner kræve en proces for national forsoning og skabelse af enighed.

Som bekræftet ved De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1546 vil FN trække på sine store erfaringer i Irak før krigen og på det arbejde, som FN's særlige udsending Sergio De Mello udførte før det tragiske angreb på FN's hovedkvarter i Bagdad sidste år, og som videreføres af særlig udsending Lakhdar Brahimi, med henblik på at spille en central rolle i

arbejdet med at bistå irakerne med at gennemføre deres politiske omstilling. EU bør derfor vedblive med at støtte FN's bestræbelser for at spille denne førende rolle og sikre, at dets bistandsaktioner over for Irak er koordineret med det arbejde, som udføres af denne organisation.

På baggrund af EU's egne vellykkede erfaringer med støtte til processer for omstilling fra autoritære regeringssystemer til systemer baseret på demokrati og på baggrund af EU-medlemsstaternes forskellige erfaringer med føderalisme og decentralisering kan EU:

- støtte De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1546, som bekræfter den irakiske interimregerings suveræne status fra 30. juni 2004
- indlede en dialog med de nye irakiske myndigheder for at demonstrere EU's støtte til de politiske og forfatningsmæssige processer
- prioritere EU's bistand til valg, god regeringsførelse, udvikling af det irakiske civilsamfund og beskyttelse og fremme af menneskerettigheder særlig højt
- overveje at udvide sin bistand til også at omfatte foranstaltninger til støtte for sikkerheden, navnlig gennemførelse af reformen af retsstaten, retsvæsenet og sikkerhedssektoren.

En åben, bæredygtig og diversificeret irakisk markedsøkonomi

Indtil 2003 var den irakiske økonomi kendetegnet af omfattende statslig indgriben, både direkte via statsejede virksomheder og indirekte ved massiv regulering, prisrestriktioner og subsidier. Den regeringsdominerede oliesektor var økonomiens vigtigste lokomotiv, og det vil på kort sigt være nødvendigt at udvide denne hurtigt med henblik på at finansiere genopbygningen. På mellemlang sigt skal Irak imidlertid gennemføre en tredobbelt økonomisk omstilling til en økonomi baseret på fredelig udvikling, en velfungerende markedsøkonomi og mere diversificerede og bæredygtige interne indkomstkilder.

Fattigdom og arbejdsløshed er udbredte i Irak og skaber politiske og sociale spændinger. Det er vigtigt, at der træffes foranstaltninger til at dæmpe de sociale virkninger af de reformer, der er nødvendige for at højne levestandarden på mellemlang sigt, navnlig i henseende til prisliberalisering, omstrukturering af de statsejede virksomheder og offentlig service. På kort sigt vil det være absolut nødvendigt at skabe effektive sociale sikkerhedsnet, gøre en indsats for at øge beskæftigelsen ved brug af lokal kunnen til genopbygningsprojekter² og korrigere de regionale skævheder i ressourcefordelingen. På mellemlang sigt vil det være nødvendigt at afklare spørgsmålet om en forfatningsmæssig ramme for fordelingen af de irakiske olieindtægter.

Afklaringen af spørgsmålet om Iraks udlandsgæld, der i øjeblikket anslås til 120 mia. USD³, er en forhåndsbetingung for fornyet finansiel levedygtighed i og bæredygtig økonomisk og social genopretning af Irak, og indholdet af en eventuel aftale i Paris-klubben vil sandsynligvis have generel indvirkning på alle aspekter ved den økonomiske aktivitet i Irak. Paris-klubbens gruppe af kreditorlande har forpligtet sig til at arbejde hen imod en løsning i løbet af 2004, men det vil være nødvendigt med en tilsvarende holdning blandt officielle

² F.eks. rehabilitering af elektricitet og anden vigtig infrastruktur.

³ Ekskl. de af UN Compensation Commissions fastsatte fordringer.

kreditorer og private långivere, der ikke er medlemmer af Paris-klubben. En nedbringelse af Iraks udlandsgæld kræver også, at der tages skridt til at afklare spørgsmålet om de fordringer, som UN Compensation Commission fastsatte efter den første golfkrig, og de fordringer, der stadig er uafklarede.

EU har store erfaringer med arbejde med overgangsøkonomier og betydelig ekspertise, der hidrører fra dets egne erfaringer med kombination af social samhørighed og opbygning af stærke markedsinstitutioner, liberalisering og integration. Desuden har det et stort indre marked, der er rede til at modtage irakiske varer og tjenesteydelser. I den sammenhæng kan EU:

- fremme en afklaring af Iraks udlandsgæld ved at fastlægge en fælles holdning til og fælles henstillinger vedrørende økonomisk-politiske betingelser
- videreføre EU's bistand til kapacitetsopbygning i Iraks administrative og økonomiske institutioner vedrørende overgangsspørgsmål, navnlig oprettelse af et velfungerende toldvæsen, som kan gøre det muligt at anvende den generelle toldpræferenceordning (GSP)
- bistå Irak med at opbygge retlig kapacitet og forskriftsmæssige og retlige rammer med henblik på at anspore til økonomisk aktivitet og internationale investeringer, bl.a. i energisektoren, og bekæmpe korruption og kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet
- fremhæve det nødvendige i at behandle spørgsmål med tilknytning til arbejdsløshed og fattigdom, bistå med oprettelse af effektive sikkerhedsnet og afhjælpe regionale skævheder i ressourcefordelingen
- understrege, at Iraks betydelige mineralressourcer bør anvendes til virkeliggørelse af disse mål, diversificering af Iraks økonomi, jobskabelse, opbygning af den nødvendige fysiske, institutionelle og menneskelige kapital og formindskelse af indkomstforskellene.

Et Irak, der lever i fred med sine naboer og er integreret i det internationale samfund

Iraks omdannelse gør det muligt at tage hensyn til de legitime sikkerhedsmæssige interesser, der er kendetegnende for de forskellige aktører i regionen, og at sikre, at nabostaterne anser skabelsen af en ny politisk orden i Irak for positiv. Desuden gør den det muligt for Irak, Samarbejdsrådet for Golfstaterne (GCC) og Iran at fremme en fælles holdning til, hvorledes regionen skal tage fælles økonomiske udfordringer op. Desuden bør fremskridtet med overgangsprocessen bane vej for, at Irak kan spille en større rolle med hensyn til internationale politiske og økonomiske anliggender og forstærke sin aktivitet i internationale fora.

Iraks naboers beslutning om at oprette et fælles forum – “Neighbours’ Meetings” – efter krigen i 2003 for at drøfte Iraks situation viser, at der er almindelig enighed om, at det er hensigtsmæssigt med et forstærket samarbejde i regionen. På lang sigt kan der ved gradvis indførelse af en regional politisk-økonomisk samarbejdsramme, formindskede spændinger og gradvis optagelse af sikkerhedssamarbejde på agendaen skabes en mekanisme til sikring af forbedret stabilitet i regionen som helhed og til bilæggelse af de nedarvede uløste regionale tvister.

Via sine tætte forbindelser med Iraks naboer, sin egen historie med forsoning efter konflikter og sin indsats til fremme af regional integration har EU opbygget talrige kontakter, indhøstet erfaringer og opbygget en ekspertise, som kan være til gavn for Irak og hele regionen. I overensstemmelse med principperne i EU's strategiske partnerskab med Middelhavslandene og landene i Mellemøsten og den opbakning, som EU allerede har givet Iraks anmodning om at opnå observatørstatus i Verdenshandelsorganisationen (WTO), kan EU:

- udnytte sin indflydelse og de igangværende dialoger med landene i regionen, navnlig Iraks naboer, til at anspore til et konstruktivt engagement i Irak og forstærket samarbejde i regionen
- opfordre Irak til at deltage i EU's strategiske partnerskab med Middelhavslandene og landene i Mellemøsten
- tage Iraks fremtidige medlemskab af WTO op til positiv overvejelse, når betingelserne herfor er opfyldt i overensstemmelse med EU's holdning vedrørende ansøgninger fra andre lande, herunder landene i regionen, og anspore til landets deltagelse i andre internationale fora.

IV. RAMMEN FOR ET GRADVIST ENGAGEMENT

Virkeliggørelsen af de mål, der er fastsat i afsnit III, vil afhænge af det omfang, hvori de deles af en fremtidig irakisk regering, og af den sikkerhedsmæssige og politiske udvikling i Irak. Følgende forslag til foranstaltninger udgør derfor valgmuligheder, der er struktureret med det formål at afspejle de tre særskilte faser, der er forudset i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1546, og skal videreudbygges i samråd med den fremtidige irakiske regering.

Det vil også være overordentligt vigtigt, at EU's medlemsstater, Europa-Kommissionen og den høje repræsentant samarbejder under gennemførelsen af foranstaltningerne og sørger for fyldestgørende koordination med De Forenede Nationer såvel på lokalt plan som i internationale fora. Det vil også være væsentligt, at der foregår en omhyggelig koordination med Verdensbanken, IMF og andre internationale finansielle institutioner.

Fase I - Øjeblikkelige foranstaltninger

Den 30. juni 2004 vil suveræniteten blive overdraget til den irakiske interimregering, og den midlertidige koalitionsmyndighed vil blive opløst. Ud over den igangværende bistand til genopbygning kan EU i perioden frem til valget af en overgangsnationalforsamling overveje følgende initiativer:

EU-støtte til afholdelse af valg: Valget af en overgangsnationalforsamling, som skal danne en ny regering og udarbejde forslag til en ny forfatning, en folkeafstemning om en ny forfatning og et parlamentsvalg skal alle foregå før den 31. december 2005. EU bør være rede til at spille en vigtig rolle ved forberedelsen af valgene i Irak, hvis interimregeringen eller FN anmoder derom. Det vil også være nødvendigt, at EU vurderer, om det er nødvendigt med en fremtidig indsats, og om forholdene på det lokale plan, navnlig i sikkerhedsmæssig henseende, er således, at det er tilrådeligt at udsende en EU-valgobservatørmission.

Uformel politisk dialog: EU bør optage kontakt med den suveræne irakiske interimregering så hurtigt som muligt. Hvis sikkerhedsforholdene gør det muligt, kan der på ministerplan

afholdes en politisk dialog i trojka-formatet i Bagdad eller i forbindelse med FN's generalforsamling i september 2004. Der kan også blive tale om ad hoc-møder mellem højtstående embedsmænd.

EU's missioner kan spille en vigtig rolle med hensyn til forberedelse af disse kontakter og formidling af de irakiske myndigheders synspunkter. I forlængelse af den finansielle støtte til menneskerettigheder, udvikling af civilsamfundet, uddannelse af vælgere og den forfatningsmæssige proces, der ydes i øjeblikket, kan EU's missioner desuden anmodes om at iværksætte en uformel dialog med det irakiske civilsamfund i almindelighed inkl. ngo'er, religiøse grupper, fagforeninger og politiske partier under opbygning.

Retsstat og civil forvaltning. Effektive institutioner og en effektiv retshåndhævelse er af afgørende betydning for mulighederne for at skabe og bevare sikre forhold i Irak. EU har i andre regioner i verden indhøstet erfaringer med støtte til opbygning af institutionel kapacitet i sektorerne retsvæsen og sikkerhed og har også indhøstet erfaringer på områder, der er afgørende for stabilisering efter konflikter, såsom politimæssig uddannelse, overvågning og rådgivning. I denne sammenhæng - og hvis det anses for nødvendigt - kan Europa-Kommissionen og EU's medlemsstater overveje, om de mekanismer, som EU's kapacitet inden for civil krisestyring har at byde på, kan anvendes i Irak ved siden af EU's instrumenter.

Ansparing til et positivt engagement fra Iraks naboers side. EU bør støtte "Neighbours' Meetings" og alle dermed forbundne samarbejdsinitiativer og opfordre Irak til at deltage i gennemførelsen af EU's strategiske partnerskab med Middelhavslandene og landene i Mellemøsten. Desuden kan EU regelmæssigt drøfte Iraks fremtid med Iran, Syrien, Tyrkiet, Jordan og GCC-staterne. EU's missioner i disse lande kan opfordres til at sikre kontinuiteten. EU kan tilbyde at udvide denne støtte til at omfatte konkrete tillidsskabende foranstaltninger i Irak og blandt landets naboer, eksempelvis med hensyn til grænseforvaltning og toldvæsen.

Et koordineret syn på gæld og dermed forbundne økonomisk-politiske betingelser. Medens det er op til kreditorlandene selv at træffe en endelig beslutning om et sådant arrangements bestemmelser, er adskillige EU-medlemsstater involveret i Paris-klubbens igangværende forhandlinger om omlægning/eftergivelse af Iraks gæld. Da den sandsynlige brug af Paris-klubbens nye "Evian"-approach, der er udviklet for mellemindkomstlande, vil få betydning for EU's fremtidige forbindelser med Irak, kan der udfoldes bestræbelser for at koordinere meningerne om de egnede økonomiske betingelser, der skal knyttes til en aftale. En regelmæssig dialog mellem Europa-Kommissionen, IMF, Verdensbanken og Den Europæiske Investeringsbank kan også bidrage til at koordinere opfattelserne og aktiviteterne på dette område.

GSP-handelspræferencer. Irak er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs generelle toldpræferenceordning (GSP), men som følge af sanktioner og den efterfølgende konflikt har ordningen ikke været anvendt i praksis siden den første golfkrig. Så snart betingelserne er opfyldt, bør Europa-Kommissionen i samarbejde med den irakiske forvaltning oprette det administrative samarbejdssystem, der er en forudsætning for, at ordningen kan fungere.

Den igangværende gennemførelse af humanitær bistand og genopbygningsstøtte. EU's bistandsstrategi for 2003/04 fokuserer på overvågning af situationen i Irak, imødekomme af nye behov for humanitær nødhjælp i takt med, at disse opstår, tilvejebringelse af hastende yderligere ressourcer til Iraks genopbygning med hovedvægten lagt på jobskabelse og støtte til opbygning af en multilateral ramme i De Forenede Nationers og de internationale finansielle institutioners regi. Som følge deraf er det beløb på 200 mio. EUR, som der på

Madrid-konferencen blev givet tilsagn om til Iraks genopbygning i 2003-04 via EU's budget, overført til FN-institutionerne og Faciliteten for Den Internationale Genopbygningsfond for Irak, og betalingstempoet ventes at tage til i denne fase.

EU-kontor: Europa-Kommissionens åbning af en fuldt fungerende delegation i Irak afhænger af sikkerhedssituationen og de disponible EU-midler. Som et første skridt er Kommissionen dog i færd med at oprette et kontor, der dækker Irak, i sin delegation i Amman som et bidrag til forberedelsen af den politiske repræsentation og sikringen af en lokal koordination med EU's medlemsstater af genopbygningsbistanden. Kontoret vil også forestå forbindelsen med De Forenede Nationers Bistandsmission for Irak og Faciliteten for Den Internationale Genopbygningsfond for Irak. Når omstændighederne tillader det, kan dette kontor flytte til Bagdad.

Fase II – Efter afholdelse af valg

Valget af en overgangsnationalforsamling bør munde ud i, at der dannes en midlertidig regering, og at arbejdet med forberedelse af en ny forfatning, der skal godkendes ved en folkeafstemning senere i 2005, forstærkes. Denne fase vil derfor bane vej for yderligere samarbejde og dialog med Irak på en række områder. Ud over de aktiviteter, der iværksættes i fase I, kan der blive tale om følgende initiativer:

EU-bidrag til rehabilitering og genopbygning. Europa-Kommissionen har foreslået et yderligere EU-bidrag til Iraks genopbygning på 200 mio. EUR i 2005⁴ og mener, at et tilsvarende beløb kan blive nødvendigt i 2006 med forbehold af de budgetmæssige begrænsninger og mulighederne for at anvende de afsatte midler i 2005. Størstedelen af midlerne vil fortsat blive tildelt Faciliteten for Den Internationale Genopbygningsfond for Irak, idet en del dog kan forbeholdes programmer for direkte faglig bistand og støtte til kapacitetsopbygning.

Via sådanne programmer kan der støttes institutionsopbygning i en række sektorer i overensstemmelse med de irakiske interesser. På det politiske og sikkerhedsmæssige område kan EU - fuldt koordineret med FN - give rådgivning vedrørende den forfatningsmæssige proces og yde yderligere bistand til demokratisering, håndhævelse af civilretten, retsstat og retsvæsen samt menneskerettigheder. Målsektorerne på det sociale og økonomiske område kunne omfatte "policy"-fastlæggelse og god regeringsførelse, herunder statsfinansielle og monetære spørgsmål, opbygning af nationale statistikker, skabelse af en velfungerende handels-, told- og investeringsordning, energi og transport, genopretning og beskyttelse af miljøet, fremme af den private sektor, udvikling af små og mellemstore virksomheder og et ikke-diskriminerende system for offentlige indkøb.

Ud over bistanden til genopbygning kan der fra denne fase og fremefter tages andre instrumenter i brug med henblik på at afhjælpe behovene for ekstern finansiering som følge af omstillingen og til støtte for reformen. Dette forudsætter, at der gøres fremskridt med lempelsen af udlandsgælden og Iraks godkendelse af et omfattende makroøkonomisk program støttet af IMF.

Formel politisk dialog. EU kan eventuelt foreslå, at EU og Irak når til enighed om en politisk fælleserklæring med henblik på at institutionalisere den politiske dialog. Denne kan omfatte

⁴ 190 mio. EUR via budgetpost 19 08 07 – "Støtte til rehabilitering og genopbygning af Irak" - og 10 mio. EUR afsat under budgetpost 19 04 03 – "Udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder".

en drøftelse af menneskerettighederne, stabiliteten i regionen, terrorbekæmpelse og ikkespredning. Desuden kan Europa-Parlamentet og EU-medlemsstaternes parlamenter ansøres til at optage kontakt med overgangsnationalforsamlingen.

Fælles arbejdsgrupper i sektorer af gensidig interesse. Der kan nedsættes EU/Irak-arbejdsgrupper til at drøfte samarbejdet på områder såsom økonomi, statistik, samhandel, energi (inkl. elektricitet), transport, tekniske forskrifter og standarder, informationssamfund, menneskerettigheder og retsstat, migration og terrorbekæmpelse. Der kan hurtigt skabes en uformel dialog mellem EU og Irak om energi, og EU kan eventuelt støtte Iraks deltagelse i andre regionale energi- og transportfora. Den bilaterale dialog kan meget vel munde ud i fremtidige regionale dialoger.

Fase III – Mellemlang sigt

Udpegelsen af en demokratisk valgt regering og Iraks vedtagelse af en ny forfatning og fastlæggelse af valg af udøvende og lovgivende instanser vil efter alt at dømme gøre det muligt for EU at normalisere forbindelserne med Irak. I denne fase kan EU træffe følgende yderligere foranstaltninger:

Forhandlinger om en bilateral aftale. En bilateral aftale mellem EU og Irak bør afspejle den gensidige interesse i at opbygge et partnerskab og støtte de politiske, økonomiske og sociale reformer i Irak. En handels- og samarbejdsaftale, der minder om dem, der er indgået med andre lande øst for Jordan, ville være et passende første skridt. En mere vidtrækkende aftale kan overvejes senere.

Bistand til økonomisk diversificering og fattigdomsbekæmpelse. Efterhånden som Iraks egne indtægtskilder vokser, navnlig i kraft af større olieproduktion, vil landet behov for ekstern donorbistand formodentlig aftage. EU kan eventuelt fokusere EU-bistanden på tekniske programmer og programmer for kapacitetsopbygning og fremme økonomisk diversificering og fattigdomsbekæmpelse/bedre levevilkår.

Oprettelse af en regional ramme. EU kan undersøge, hvorledes erfaringerne med Barcelona-processen med hensyn til fremme af samarbejdet i sektorer såsom energi, transport, miljø, videnskab og teknologi, uddannelse, dialog mellem kulturer og støtte til civilsamfundet kan bidrage til at berige det regionale samarbejde mellem Irak og dets naboer. EU kan også overveje, hvorledes Irak kan inddrages i EU's dialog med andre partnere i regionen, særlig partnerne øst for Jordan.

Varig bistand til retsstat, demokratisering og menneskerettigheder. Demokratiseringsprocessen i Irak slutter ikke med parlamentsvalget. EU bør derfor på mellemlang sigt vedblive med at prioritere bistand, som bidrager til at øge den irakiske regerings og det irakiske civilsamfunds muligheder for at styrke demokratiet, sikre respekt for menneskerettighederne, herunder kvinders og minoriteters rettigheder, og retsstaten, bekæmpe korruption og fremme gennemsigtighed, ansvarlighed og god regeringsførelse, højt.

Lån fra Den Europæiske Investeringsbank. Når den eksterne bistand ikke længere fokuserer på gavebistand, kan den finansielle manko i perioden mellem ydelsen af gavebistand og inddragelsen af den private sektor i finansieringen efter afklaringen af Iraks udlandsgæld eventuelt til dels dækkes med lån fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB) begyndende med kapitalintensive projekter såsom infrastrukturprojekter. Et mandat til EIB om at yde lån til Irak kan overvejes i sammenhæng med de nye finansielle overslag, eventuelt som led i et regionalt mandat til at medtage lande øst for Jordan.

Europa-Kommissionens delegation. Det kan overvejes at åbne en delegation i Bagdad.

V. KONKLUSION

I denne meddelelse overvejes det indledningsvist, hvorledes EU kan gøre fremskridt i sine forbindelser med Irak baseret på en politik for gradvist engagement, der lægger grunden til mere omfattende og varige forbindelser på mellemlang sigt. De deri indeholdte henstillinger skal til stadighed overvåges og tilpasses de skiftende omstændigheder på det lokale plan. Ministerrådet opfordres til at overveje disse henstillinger med henblik på, at Det Europæiske Råd sender et klart signal om, at EU har til hensigt at udbygge sine forbindelser med Irak inden for rammerne af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1546, og bistå med at lægge grunden til et sikkert, stabilt, demokratisk og velstående Irak, der lever i fred med sine naboer og sin region og er et fuldt og aktivt medlem af det internationale samfund.

Bilag I: Resumé af forslagene

FASE I – ØJEBLIKKELEGE FORANSTALTNINGER	FASE II – EFTER AFHOLDELSE AF VALG	FASE III – MELLEMLANG SIGT
Støtte til afholdelse af valg, herunder bistand til udbygning af civilsamfundet, retsstaten samt undervisning af vælgere	Fortsat bistand til demokratisering og menneskerettigheder	Varig bistand til demokratisering, menneskerettigheder og retsstat
Trojka-besøg og iværksættelse af en uformel politisk dialog mellem EU og Irak, herunder en dialog mellem missionschefen og interimregeringen hhv. det irakiske civilsamfund	Iværksættelse af en formel politisk dialog med den midlertidige regering inkl. en EU/Irak-fælleserklæring Nedsættelse af arbejdsgrupper i sektorer af gensidig interesse	Indledning af forhandlinger med henblik på kontraktuelle forbindelser mellem EU og Irak
Ansporing til et positivt engagement fra Iraks naboers side, herunder iværksættelse af mulige tillidsskabende foranstaltninger	Fortsat støtte til regional dialog og tillidsskabende foranstaltninger	Støtte til oprettelse af en regional ramme
Administrativt samarbejde med henblik på anvendelse af GSP-præferencer, som omstændighederne tillader det Samråd og koordination vedrørende gældseftergivelse/gældsoplægning og de dermed forbundne økonomisk-politiske betingelser	Eventuel brug af andre EU-instrumenter med henblik på at mindske de eksterne finansielle behov og gennemføre reformen	Lån fra EIB
Den igangværende gennemførelse af en pakke humanitær bistand og genopbygningsstøtte til et beløb af 305 mio. EUR	Et yderligere EU-bidrag til genopbygning, herunder forhøjelse af den bilaterale faglige bistand og programmerne for kapacitetsopbygning	Bistand til økonomisk diversificering og fattigdomsbekæmpelse
Europa-Kommissionens åbning af et kontor		Europa-Kommissionens åbning af en delegation