
FOLKETINGET



Europaudvalget, Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigsudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 22. marts 2013

Vurdering af EU's fælles udenrigstjeneste

Sammenfatning

EU's fælles udenrigstjeneste har været operativ i godt to år og står nu over for en første vurdering. Holdningerne til tjenesten har været mange og delte. EU's udenrigsministre har på det uformelle rådsmøde 22.-23. marts en første drøftelse af sagen. Denne noter skitserer processen og en række emner, der vil indgå i drøftelsen af udenrigstjenesten samt de positioner, der er kommet frem i den offentlige debat.

Indledning

I juli 2010 vedtog Rådet, som forudsat i Lissabon Traktaten, at etablere EU's Fælles Udenrigstjeneste (FUT). Rådsafgårelsen indbefatter, at udenrigsrepræsentanten i midten af 2013 skal foretage en evaluering af tjenestens organisation og funktion.¹

¹ Rådsafgårelse 2010/427 af 26. juli 2010 fastslår i art. 13 (3): Senest medio 2013 foretager den højststående repræsentant en gennemgang af, hvordan EU-Udenrigstjenesten tilrettelægges og

Formålet med at etablere en fælles udenrigstjeneste var at styrke EU's globale rolle ved at samle EU's mellemstatslige udenrigspolitik og de af Kommissionen administrerede, fælles, eksterne politikker, som fx handel og udviklings-samarbejde under én kasket.

Der var uhyre høje forventninger til den fælles udenrigspolitik efter Lissabon Traktaten og en del af den dårlige medieomtale i den første tid skyldes utvivlsomt netop de høje forventninger. Forventningerne viste sig hurtigt svære at indfri, ikke mindst fordi medlemsstaterne ikke alle var indstillet på at investere politisk vilje og ressourcer i tjenesten.

På samme vis kan der nemt skabes urealistiske forventninger til evalueringen af udenrigstjenesten. Det er ikke nemt at vurdere de første to år af tjenestens virke, da der ikke findes nogen målestok for at bedømme en historisk unik, diplomatisk hybrid som FUT'en. Og når medlemsstaterne samtidig har bedt FUT'en om at evaluere sig selv, er en kritisk, 360 graders evaluering ikke det mest sandsynlige scenarium.

Timing og proces

EU's udenrigsministre har på Gymnich - det uformelle rådsmøde 22.-23. marts 2013 en første drøftelse af sagen. Derefter vil EU's Udenrigsrepræsentant, Catherine Ashton forberede en rapport. Hvordan Ashton vælger at designe vurderingen er endnu uvist, men forventningen er en forholdsvis lukket proces, der munder ud i en begrænset rapport, som kan præsenteres til sommer eller til efteråret med opfølgende drøftelser i en eller flere rådsformationer (udenrigsrådet og/eller rådet for generelle anliggender). Udenrigsrepræsentanten ventes ikke at have mod på at implementere større omstruktureringer inden for hendes embedsperiode, der udløber i 2014. Men det kan ikke udelukkes, at rapporten vil indeholde anbefalinger, som tænkes implementeret på længere sigt.

Der er således ikke lagt op til en egentlig evaluering, ej heller til en bred inddragelse af aktører i udarbejdelse af rapporten. Det afholder imidlertid ikke en række aktører fra at melde synspunkter ind i debatten. Således interesserer

fungerer, som bl.a. vil omfatte gennemførelsen af artikel 6, stk. 6, 8 og 11. Gennemgangen ledsages om nødvendigt af passende forslag til revision af denne afgørelse. I så tilfælde reviderer Rådet senest primo 2014 denne afgørelse i lyset af denne gennemgang i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3, i TEU

sagen tydeligvis en række tænketanke, civilsamfundsorganisationer, medlemsstater, Europa-Parlamentet og visse nationale parlamenter.

Hvor er den fælles udenrigstjeneste i dag?

EU's udenrigstjeneste blev etableret i løbet af 2010 under ledelse af den britiske Catherine Ashton med medarbejdere sammensat af 1/3 fra medlemsstaternes udenrigstjenester og 2/3 fra Rådssekretariatet og Kommissionen. Ashton er både viceformand i Kommissionen og fast formand for Rådet for Udenrigsanliggender. Deraf tilnavnet "den dobbelthattede". Med etablering af tjenesten blev Kommissionens ca. 130 delegationer rundt om i verdens hovedstæder opgraderet til EU-delegationer og tæller nu 140.

Tjenesten fik en turbulent start med omfattende kritik fra mange sider. Ashton har udtalt, at situationen mindede om at navigere et fly, mens man stadig konstruerer vingerne.

Opgaven var heller ikke nem. For det første er EU's udenrigspolitiske samarbejde fortsat mellemstatsligt og kræver enstemmighed, hvilket har stor betydning for effektiviteten. For det andet har der været udbredt skepsis og sågar modstand blandt visse medlemsstater mod FUT'en. For det tredje har den økonomiske og finansielle krise svækket EU's globale indflydelse og har internt i EU været det dominerende tema – fx på Det Europæiske Råds møder, hvor der tidligere i højere grad figurerede udenrigspolitiske emner.

Flere iagttager mener, at tjenesten begyndte at fungere bedre på en række områder i 2012, og Ashton er blandt andet blevet rost for sin ledende rolle i internationale forhandlinger om Irans atomvåbenprogram.² At der er betydelig rum for forbedringer, står dog hævet over al tvivl.

Hvilke emner indgår i debatten om FUT'en?

Ashton har ikke tilkendegivet, hvordan evalueringen skal designes. Men der kredses om en række specifikke emner, når den fælles udenrigstjeneste er til

² Fx en række høringsvar fra akademikere og civilsamfundsorganisationer til det britiske House of Lords skriftlige høring, se <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-committee/EEAS/WrittenevidencevolumeEEASv1.pdf> og European Council of Foreign Relations i deres scorecard for EU's fælles udenrigspolitik 2012, se: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2012_WEB.pdf

debat i parlamenter, civilsamfund, akademiske kredse og i lækkede non-papers fra medlemsstaterne. Disse emner kan opsummeres som følger:³

1) Samarbejde og arbejdsdeling i forhold til Kommissionen

Det helt afgørende omdrejningspunkt er forholdet til Kommissionen. De første år har været præget af magtkampe og uklar arbejdsdeling. Fjorten lande (heriblandt Danmark og Tyskland) har i et non-paper⁴ foreslået, at FUT'en får ansvaret for den europæiske naboskabspolitik samt udvikler kapacitet til at styrke udenrigsrepræsentantens koordination inden for eksterne områder af EU's interne politikker som fx energi, internationale klimaforhandlinger og migration. Konkret foreslås, at Udenrigsrepræsentanten leder regelmæssige møder blandt gruppen af kommissærer med berøringsflader til det eksterne område inden for deres ressort. Tanken er, at EU skal blive bedre i stand til at tackle tværgående globale udfordringer som migration og forvaltning af globale offentlige goder som naturressourcer, klima og vand. Non-paperet er på dette område på linje med mange andre, bl.a. Europa-Parlamentets første udkast til rapport om emnet.⁵

2) Stærkere rolle for FUT'en i EU's udviklingspolitik

De fjorten lande og en lang række civilsamfundsorganisationer taler for en styrket rolle for FUT'en i programmering af EU's eksterne finansielle instrumenter, herunder de betydelige bistandsmidler. Civilsamfundsorganisationerne⁶ ønsker samtidig et stærkere fokus på princippet om politiksammenhæng for udvikling i FUT'ens virke og i det igangværende arbejde i FUT'en med en "Comprehensive approach" – en tilgang, der integrerer diplomatisk, økonomisk, udviklingsmæssige og i sidste instans også militær midler i forfølgelse af EU's udenrigspolitiske målsætninger.

3) Forsvar og sikkerhed

Udenrigstjenesten er blevet kritiseret for at være svag på krisestyring samt forsvars- og sikkerhedspolitik generelt. Blandt andre Frankrig har givet udtryk for behovet for en generalsekretær i FUT'en med ansvar for forsvar og sikker-

³ Følgende bygger på Carnegie Endowment for International Peace:
<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=50020>. European Policy Centre:
http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=2&pub_id=3385 European Council of Foreign Relations i deres scorecard for EU's fælles udenrigspolitik 2012, se: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2012_WEB.pdf

⁴ Artikel i EU Observer 18.03.2013: *Germany calls for more powerful EU diplomatic service*

⁵ Udkast til AFET's initiativ betænkning:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-504.043+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

⁶ Bl.a. CONCORD og The European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

hed og opfordrer til at styrke FUT'ens forsvars- og sikkerhedspolitiske ekspertise – ikke mindst på EU-delegationerne i relevante brændpunkter.⁷

4) Styrket rolle for EU i internationale organisationer

EU-delegationernes repræsentation af EU i forskellige multilaterale fora har været et stridspunkt. European Council of Foreign Relations konstaterer i sit scorecard for EU's fælles udenrigspolitik 2012, at Storbritannien har ført an i en diplomatisk guerilla kampagne for at forhindre FUT'en i at tale på EU's vegne i FN og OSCE – selv hvor der var præcedens for det.⁸

5) EU delegationernes funktion

EU-delegationerne har et stort potentiale, men fungerer meget forskelligt rundt om i verden. De fulde synergieffekter er ikke opnået. Effektiviteten og samarbejdet med medlemsstaterne er personafhængigt og afhænger også af delegationens styrkeforhold vis-à-vis medlemsstaternes ambassader i de respektive lande. Et hyppigt kritikpunkt er opdelingen af EU-delegationernes personale i FUT- og Kommissionsansatte med tilsvarende opsplitning i kommandoveje og budgetter.

6) Konsulære aktiviteter

Ønsket om en øget rolle for FUT'en på det konsulære område er et tilbagevendende tema. Det handler blandt andet om, at EU-delegationerne skal kunne hjælpe EU-borgere i lande, hvor EU-borgernes eget land ikke har en ambassade eller konsulat. Samarbejde om administration af de fælles Schengenregler ses også som et ikke udnyttet potentiale.

7) Behov for stedfortræder

Ideen med at samle flere funktioner under én hat for at opnå større gennemslagskraft har den ulempe, at der er flere opgaver end en enkel person kan magte. Blandt andet har der været kritik af Ashtons manglende deltagelse i internationale møder. Opgaverne som vice-formand i Kommissionen samt repræsentationsopgaver i forhold til tredje lande og høringer i Europa-Parlamentets udvalg er omfattende. Da Catherine Ashton den 16. marts annoncerede, at hun ikke agter at stille op til en ny periode, når hendes embedsperiode udløber i 2014, udtalte hun at jobbet er udmattende pga. de mange rejser. Behovet for at udpege en eller flere stedfortrædere har således

⁷ Artikel i EU Observer 20.03. 2013: *France keen for EU diplomats to beef up security, consular services*

⁸ European Council of Foreign Relations, Scorecard, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2012_WEB.pdf

været påpeget fra mange sider, herunder i omtalte non-paper fra de fjorten lande og i Europa-Parlamentets udkast til rapport.

8) Struktur og organisation

Mange aktører peger på behovet for en mere strømlinet struktur i den fælles tjeneste samt mere klare kommandolinjer. Ikke mindst blandt de øverste lag af diplomater i tjenesten og udenrigsrepræsentantens kabinet har der været træghed i beslutningstagen, der ofte tilskrives disse problemer.

9) Personale

Sammensætning af personale og udpegning af personer til centrale poster fyldte meget i de første år af FUT'ens eksistens. Der har været mange konfliktende interesser og hensyn at tage i udpegning af personer til centrale poster: balancen mellem medlemsstater, køn, Kommissionsansatte, geografi, kvalifikationer mm. En fælles FUT-identitet har været svær at opbygge og loyalitet mod tidligere arbejdsgiver svær at bryde. Derfor foreslås fælles kurser fra mange sider. Det forventes, at flere medlemsstater ønsker ændringer, men samtidig nærer de næppe et ønske om at genåbne pandoras æske og genforhandle bestemmelser i EU's finansforordning og personalevedtægter, der i givet fald ville skulle forhandles med Europa-Parlamentet efter almindelig lovgivningsprocedure.

10) Demokratisk kontrol

Europa-Parlamentet understreger vigtigheden af demokratisk kontrol med den fælles udenrigstjeneste, herunder at sikre konsultation med Parlamentet forud for vigtige og strategiske beslutninger. Der er også forslag fremme om at styrke nationale parlaments forhold til FUT'en, fx ved at oversende uklassificerede rapporter fra delegationslederne til de nationale parlamenter.⁹

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)

⁹ Se Edward Burkes høringsvar til det Britiske House of Lords:
<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-committee/EEAS/WrittenevidencevolumeEEASv1.pdf>