



European Union
EXTERNAL ACTION

Europeiska

utrikestjänsten:

Granskning

Europeiska utrikestjänsten: Granskning



Europiska utrikestjänsten: Granskning

Förord

”När unionens höga representant uppfyller sitt mandat, ska han eller hon stödja sig på en europeisk avdelning för yttre åtgärder.”

Artikel 27.3 i EU-fördraget

Det politiska beslut som gjorde att vi kunde bilda Europeiska utrikestjänsten innebar bland annat att jag fick uppdraget att granska hur tjänsten fungerade och lägga fram en rapport under sommaren 2013.

Då verkade det ligga långt fram i tiden. Vi hade precis påbörjat arbetet och försökte komma fram till vad som behövde och kunde göras.

Trots de utdragna förhandlingarna om konstitutionen och sedan om Lissabonfördraget hade inget gjorts för att utrikestjänsten skulle förverkligas – delvis på grund av den rättsliga och politiska osäkerhet som rådde.

Mycket skulle kunna sägas om den där första tiden, och om allt som hände när vi började bygga upp tjänsten. Några ord i Lissabonfördraget blev så småningom till en global utrikestjänst med 3 400 anställda och 139 delegationer. Jag har liknat det vid att försöka flyga ett flygplan medan man fortfarande håller på att montera dit vingarna. De institutionella utmaningarna – och ibland striderna – var många. Olika tankar om hur tjänsten borde fungera och hur den skulle påverka de befintliga institutionerna ledde till svåra beslut och ibland förlorade möjligheter.

De som rekryterades till den nya tjänsten ställdes inför enorma utmaningar. Delegationerna runtom i världen skulle förändras från en dag till nästa och fick nya uppgifter utan några extra resurser och utan tydliga anvisningar eller råd. För personalen i Bryssel följde en period med stor osäkerhet – vilken var deras roll i den nya organisationen och hur skulle de förhålla sig till dess nya kultur? Medlemsländernas diplomater måste ta itu med nya krav och förväntningar.

Det var kort sagt kämpigt.

Samtidigt var förväntningarna höga. Världen satt inte och väntade på att EU skulle reagera på de många utmaningarna, både i vårt grannskap och längre bort. Och allt detta skedde i ett ekonomiskt läge som ytterligare försvårade satsningar på utrikestjänsten.

I den här granskningen beskrivs en del av de lärdomar vi dragit. Vi har försökt använda knappa ekonomiska resurser på bästa möjliga sätt. Samtidigt har vi försökt leva upp till förväntningarna på att EU ska stödja en utveckling mot demokrati och välfärd i så vitt skilda länder som Libyen och Somalia, Irak och Afghanistan, Mali och Myanmar/Burma.

Vi keds av vår övertygelse att Europa har en särskild roll att spela i världen i dag. Vår egen nutidshistoria påminner oss om det fasansfulla i konflikter och tyranni och visar samtidigt hur välmående, öppna samhällen kan byggas när sådana fador besegras. När jag träffar människor som kämpar för rättvisa och demokrati säger de ofta: "Vi vill ha samma frihet som ni – hjälp oss att uppnå det." Vi får inte underskatta det förtroende som människor världen över är beredda att ge oss. Det är en mycket viktig tillgång. Men det är inte det enda skälet att samarbeta med andra länder. Vi får inte bortse från att konflikter tusentals kilometer från våra gränser kan skada våra intressen och att det är bra för Europa om fred, välfärd och demokrati sprider sig i världen.

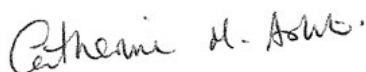
Jag är stolt över vad vi har lyckats med så här långt. Med stöd av EU-kommissionen, Europaparlamentet och medlemsländerna i rådet har Europeiska utrikestjänsten utvecklats till en modern och fungerande utrikespolitisk tjänst, som kan främja EU:s intressen och värderingar i våra förbindelser med övriga världen. Även om mycket återstår att göra, kan vi se vinsterna med den övergripande strategin på Balkan, i Mellanöstern och Nordafrika, i samband med kriserna i Afrika och stödet till demokratiseringsprocessen i Myanmar/Burma och i många andra delar av världen.

Europas roll i världen är en av 2000-talets stora utmaningar. Europeiska utrikestjänsten är bara en del av Europas svar på de globala utmaningarna. Vårt mål är att samarbeta med medlemsländerna utan att ersätta det viktiga arbete de uträttar. Utrikestjänsten vill ge ett mervärde genom att vara mer än ett utrikesdepartement – i uppgifterna ingår både utvecklings- och försvarsfrågor. Tanken är att utrikestjänsten ska fungera som en katalysator och samordna medlemsländernas utrikespolitik för att stärka EU:s ställning i världen.

Granskningen handlar om vad som fungerar och vad som inte gör det. Problem på kort och medellång sikt kartläggs, och rekommendationer utfärdas till rådet, kommissionen och parlamentet. Listan över frågor vi tar upp här är inte uttömmande, och det kan definitivt finnas andra goda idéer, men jag menar att alla dessa förslag är viktiga och nödvändiga.

Många har bidragit med tankar och synpunkter – delegationer världen över, personal i Bryssel, kommissionen, rådet, medlemsländerna, Europaparlamentet, tankesmedjor, icke-statliga organisationer och privatpersoner. Jag vill tacka er alla. Allt har inte tagits med här, men detta är de frågor som vi enligt min mening nu bör inrikta oss på. Det är framför allt den kompetenta personalen vid utrikestjänsten och de som arbetat med uppdragen inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) som åstadkommit våra gemensamma framsteg de senaste månaderna. Jag vill tacka er alla för ert stöd och professionalism under den svåra uppbyggnadsfasen, och rikta mitt särskilda tack till er som arbetar under besvärliga och riskfyllda omständigheter långt hemifrån.

De kommande månaderna får vi tid att fundera över de förändringar som enligt min mening behöver göras. Om vi utnyttjar granskningen till att få utrikestjänsten att vila på stabilast möjliga grund kommer också den höga representanten/vice ordföranden och utrikestjänsten att kunna bli effektivare i framtiden.



Catherine Ashton

Europeiska utrikestjänsten

I samband med den här granskningen är det viktigt att komma ihåg varför Europeiska utrikestjänsten bildats och vad vi menar med europeisk utrikespolitik, jämfört med medlemsländernas utrikespolitik. Det är något nytt och unikt som innebär att EU:s samlade politiska strategier och påtryckningsmedel sammanförs, så att de kan användas till att öka inflytandet och ge resultat när EU:s värderingar och intressen främjas världen över. Utrikestjänsten är inte ett europeiskt utrikesdepartement som ska ersätta medlemsländernas. Det är inte heller en utrikespolitisk avdelning vid rådets generalsekretariat eller en moderniserad version av kommissionens tidigare generaldirektorat för yttre förbindelser med befogenheter även på utvecklingspolitikens och utrikes- och säkerhetspolitikens område. Med utgångspunkt i den centrala tanken om en övergripande strategi kan utrikestjänstens starkaste sidor sammanfattas så här:

- Global täckning av alla geografiska och tematiska frågor, tack vare ett nät av 139 EU-delegationer som företräder unionen i 163 länder och internationella institutioner. På fler än 70 platser där EU har en delegation är färre än 10 medlemsländer representerade, och i 50 länder är färre än 5 medlemsländer representerade. EU som helhet är världens största ekonomi med över en halv miljard människor. I dagens värld har storlek och tyngd betydelse – EU kan gemensamt åstadkomma saker som inget medlemsland kan göra på egen hand.

- Förmågan till ett starkt engagemang för viktiga politiska prioriteringar, särskilt i det södra och det östra grannskapet där EU har inflytande och möjlighet att påverka för att åstadkomma förändring.

- Ett allt närmare partnerskap med medlemsländernas nationella diplomattjänster, både i Bryssel och i länder utanför EU. Det är väsentligt för en ändamålsenlig arbetsfördelning och ett effektivt resursutnyttjande.

Utrikestjänsten garanterar att EU:s utrikespolitik genomförs effektivt och vid rätt tillfälle genom ett globalt nät av EU-delegationer, krishanteringsstrukturer och GSFP-uppdrag. Utrikestjänsten ska också bidra till en stark och effektiv samordning av EU:s utrikespolitik, som innefattar handel, utveckling och andra globala frågor som energitrygghet, klimatförändringar och migration. EU:s delegationer är centrala för utrikestjänstens verksamhet. Deras samarbete med medlemsländernas ambassader i länder utanför EU och med multilaterala fora bygger på förtroende, samverkan och fördelning av arbetet på alla områden.

Tack vare utrikestjänsten har de viktigaste inslagen i EU:s utrikespolitik blivit tydligare. Den höga representanten/vice ordföranden utsåg redan från början tre prioriterade områden: a) inrättandet av utrikestjänsten; b) grannskapet; c) strategiska partner. Efter utrikestjänstens två första verksamhetsår framstår tre områden inom EU:s utrikespolitik som särskilt viktiga: I) grannskapet, där EU förfogar över alla politiska strategier och verktyg som krävs för att åstadkomma varaktig förändring; II) den övergripande strategin, som ger EU en unik förmåga att hantera alla aspekter av en utrikespolitisk fråga; III) de internationella frågor där det bara är EU:s sammanlagda tyngd som gör att vi kan spela en ledande roll i dagens globaliserade värld.

Europeiska utrikestjänsten stöder den höga representanten i hennes arbete med att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och se till att EU är konsekvent i sina förbindelser med andra länder. Det gör hon i sina roller som utrikesrådets ordförande och kommissionens vice ordförande. Utrikestjänsten stöder också Europeiska rådets ordförande, EU-kommissionens ordförande och andra kommissionärer i arbetet med yttre förbindelser (t.ex. genom att utarbeta policydokument och informationsunderlag och förbereda toppmöten och andra möten och besök på hög politisk nivå). Europeiska utrikestjänsten samarbetar nära med Europaparlamentet genom förklaringen om politisk ansvarighet och genom det stöd som EU:s delegationer ger parlamentsledamöterna under deras resor.

I. Europeiska utrike tjänstens organisation

I den här delen av granskningen behandlas utrike tjänstens uppbyggnad. Organisationsschemat från den 1 januari 2011 utformades för uppbyggnadsfasen. Det återspeglade dels hur utrike tjänsten bildades med befintliga tillgångar, dels de nya uppgifterna sedan man slagit ihop de tidigare rollerna för kommissionen, rådets generalsekretariat och rådets roterande ordförandeskap på områdena gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp), gemensam säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) och förbindelser med andra länder. Nu när utrike tjänstens verksamhet har kommit igång kan förändringar föreslås med utgångspunkt i erfarenheterna. I vissa fall har det arbetet redan påbörjats. Man överväger t.ex. vilka tjänster som kan flyttas från huvudkontoret för att förstärka nätet av delegationer världen över.

Europeiska utrike tjänstens uppbyggnad

Europeiska utrike tjänstens nuvarande uppbyggnad fastställdes i början av 2011 och utgår från artikel 4 i beslutet om Europeiska utrike tjänsten. Utrike tjänsten leds av de fyra styrelseledamöterna (den verkställande generalsekreteraren, den operativa chefen och två ställföreträdande generalsekreterare), åtta verkställande direktörer med särskilda geografiska eller tematiska ansvarsområden, generaldirektören för EU:s militära stab och direktörerna för övriga GSFP-avdelningar som rapporterar direkt till den höga representanten.

Styrelsen

Europeiska utrike tjänsten bildades genom en kollektiv överföring av personal från kommissionen och rådets generalsekretariat (se bilaga I till beslutet om Europeiska utrike tjänsten). Dessutom inrättades ett fåtal nya tjänster för att möjliggöra rekrytering av nationella diplomater från medlemsländerna. Att sammanföra olika traditioner och organisationskulturer var en svår utmaning, vid sidan av de besvärliga uppgifterna och förhandlingarna mellan institutionerna i samband med att utrike tjänsten bildades. Europeiska utrike tjänsten fick därför redan från början en stark och erfaren ledningsgrupp. Den högsta ledningen utgjordes av den verkställande generalsekreteraren och den operativa chefen (biträdda av två ställföreträdande generalsekreterare). Båda hade egna ansvarsområden men de garanterade tillsammans att alla viktiga politiska, ekonomiska och interinstitutionella frågor hade global täckning.

I Europeiska utrike tjänstens nästa fas kommer behovet av två befattningar att vara mindre. Den verkställande generalsekreteraren och den operativa chefen är överens om att de två rollerna så småningom bör slås samman till en enda befattning som generalsekreterare (som vid behov biträds av verkställande direktören för resursförvaltning och organisatoriska frågor). Generalsekreteraren bör direkt kunna kalla in två ställföreträdare för att den globala täckningen ska kunna garanteras med utgångspunkt i organisationens behov.

Verkställande direktorat

Den struktur som valdes för uppbyggnadsfasen – med geografiska och tematiska verkställande direktorat – var ett logiskt val. Men i vissa fall kan tjänster slås samman när de blir lediga, t.ex. om olika geografiska områden omfattas av samma politiska verktyg.

Omkring 70 % av personalen tillsattes genom den kollektiva överföringen. De fick behålla sina lönegrader, vilket påverkade möjligheten att utforma en ny organisation. Medlemsländerna hade höga förväntningar på att få bidra med mer personal, särskilt på hög nivå.

Detta är omständigheter som återspeglas i organisationsschemat, men det står klart att strukturen bör förändras i framtiden. Europeiska utrike tjänsten har redan föreslagit att antalet höga befattningar (AD15/16) minskas med 11 i budgeten för 2014, och utrymme finns för fler neddragningar. Men det finns också ett behov av att omfördela tjänster för att stärka övergripande funktioner som politisk planering. Dessutom behövs tillfälliga tjänster så att utrike tjänsten kan reglera den avvikande statusen för EU:s särskilda representanter. De verkställande direktoraten bör därför bli färre under nästa mandatperiod, och mer ansvar bör läggas på direktörstjänsterna. Det bör genomföras samtidigt med den reform av styrelsen som beskrivs

ovan.

EU:s särskilda representanter

Den status som EU:s särskilda representanter för tillfället har är en avvikelse som uppstått efter Lissabonfördraget. Tjänsterna inrättades av rådet i samband med särskilda kriser eller situationer innan Europeiska utrikestjänsten fanns och det var bara kommissionen som hade delegationer runtom i världen. I och med Lissabonfördraget lyder de 139 EU-delegationerna under den höga representanten/vice ordföranden (se artikel 221) och företräder unionen som helhet. När Europeiska utrikestjänsten bildades hade EU:s särskilda representanter ingen egentlig koppling till delegationerna eller de centrala enheterna. De satt i andra lokaler och samverkade främst med medlemsländerna genom kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp). Det här har ändrats, men det krävs mycket mer för att se till att artikel 33 i EU-fördraget genomförs på ett sätt som innebär att EU:s särskilda representanter verkligen ingår i Europeiska utrikestjänsten. I dag finns tolv särskilda EU-representanter, varav åtta är baserade i Bryssel och fyra i de länder eller regioner där de är verksamma. Den totala budgeten 2012 för EU:s särskilda representanter och deras personal – 200 politiska rådgivare och administrativ personal – var 28 miljoner euro. Dagens särskilda EU-representanter bör integreras helt och hållet med Europeiska utrikestjänsten, samtidigt som de fortsätter att upprätthålla nära förbindelser med medlemsländerna genom Kusp. Det förutsätter dock att deras personal och budget förs över till utrikestjänsten. På så sätt skulle besparingar kunna göras när det gäller löner (alla särskilda EU-representanter tillhör lönegrad AD16 trots att utrikestjänsten har föreslagit en sänkning till AD14).

Det är under alla omständigheter viktigt med flexibilitet, så att Europeiska utrikestjänsten vid behov kan rekrytera personal till tillfälliga höga tjänster (särskilda representanter, samordnare eller EU-sändebud) för särskilda uppdrag.

Krishantering

EU:s civila och militära uppdrag har högt anseende. De här uppdragen omfattas av olika mandat, och vår samordning måste fortfarande bli bättre. I dag finns det 16 uppdrag och insatser som kräver över 7 000 anställda – militära eller civila. Av dem är 12 civila och 4 militära insatser. För att en övergripande strategi för krisförebyggande och krishantering ska kunna utvecklas, måste de här strukturerna integreras bättre i Europeiska utrikestjänstens verksamhet. Det kräver effektivare samordning på fältet mellan olika uppdrag, delegationer, särskilda EU-representanter och partner.

För att åstadkomma en mer samordnad strategi utsågs en verkställande direktör med särskilt ansvar för krishantering. Samtidigt inrättades en ny lägescentral som är verksam dygnet runt. Där kombineras det tidigare arbetet vid vaktkapaciteten och funktionen för övervakning genom öppna källor vid EU:s tidigare lägescentral Sitcen, som båda var verksamma dygnet runt. Det innebär att resurserna utnyttjas bättre.

På motsvarande sätt har kommissionen nyligen inrättat ett centrum för krisberedskap, som är verksamt dygnet runt. Där kombineras civilskydd och humanitärt bistånd. EU:s resurser skulle kunna utnyttjas ännu effektivare om all krishanteringskapacitet som fungerar dygnet runt slogs samman till en enda EU-mekanism. Jag har därför föreslagit att Europeiska utrikestjänstens lägescentral ska ligga i samma lokaler som kommissionens centrum för krisberedskap. Då kan vi skapa ett enda EU-centrum för krisberedskap, vilket ger besparingar och förhindrar dubbelarbete.

Åtgärder vid krissituationer, som i Mali, Centralafrikanska republiken, Syrien, Jemen och Libyen, samordnas mellan EU-institutionerna av en krishanteringsstyrelse som leds av den verkställande generalsekreteraren. Det finns också en krisplattform som håller regelbundna möten. Det betyder att de geografiska avdelningarna träffar kommissionen och utrikestjänstens avdelningar för konfliktförebyggande, krishantering, fredsbevarande åtgärder, ekonomiskt stöd inklusive humanitärt bistånd samt säkerhetspolitik och gemensam säkerhets- och försvarspolitik.

Enligt artiklarna 18 och 27 i fördraget ska den höga representanten stödja sig på Europeiska utrikestjänsten när hon uppfyller sitt mandat att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna ingår. Utrikestjänsten ska lägga fram förslag för politikens utveckling och genomförande på uppdrag från rådet. Den diskussion som planeras vid Europeiska rådets möte i december blir ännu ett tillfälle att överväga hur EU:s säkerhets- och försvarspolitik kan bli effektivare. Rådet kan också undersöka om utrikestjänsten har lämpliga interna ledningsstrukturer och snabbt och effektivt kan fatta beslut om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna.

Det nuvarande GSFP-systemet väcker många frågor om I) utrikestjänstens avdelningar vad gäller deras ställning i förhållande till den höga representanten/vice ordföranden och förbindelserna med andra delar av utrikestjänsten samt rapporteringsvägarna dem emellan, och II) hur snabbt och effektivt beslut kan fattas, särskilt i krissituationer. Ändringar av de grundläggande rapporteringsvägarna och den höga representantens befogenheter kräver att beslutet om Europeiska utrikestjänsten ändras. Det bör nu övervägas. På kort sikt kan den interna samordningen stärkas genom att generalsekreterarens mandat blir tydligare. Den expertis som finns hos den militära personalen vid EU:s militära stab bör bli mer lättillgänglig för utrikestjänstens övriga politiska avdelningar (t.ex. genom att personal lånas ut under kortare tid i båda riktningarna) och för EU:s delegationer genom att pilotprogrammet för utsändning av säkerhets- och militärexperter utvidgas. Det är något som bör undersökas, dock utan att det får påverka personalens särskilda profil och administrativa ställning. Synergieffekterna mellan de geografiska experterna vid EU:s lägescentral och de berörda delegationerna och politiska avdelningarna kan också bli bättre. I det sammanhanget måste de särskilda förbindelserna med medlemsländernas underrättelsetjänster behållas. Slutligen bör man överväga om ansvaret för säkerhetspolitiska frågor och planering av GSFP-uppdrag kan bli tydligare och effektivare.

I fråga om snabbheten och effektiviteten i beslutsfattandet på GSFP-området skulle förbättringar kunna uppnås redan med gällande regler, bl.a. genom förre mellanled i samråden inom rådets arbetsgrupper i samband med förberedelserna av ett uppdrag eller en gemensam åtgärd. Kusp har nyligen godkänt ett antal av utrikestjänstens förslag om översyn av krishantering. Dessa omfattar bl.a. en genomgång av sätten att förvalta och genomföra GSFP-insatser (effektivare planering av civila och militära uppdrag, färre mellanled i samråden inom rådets arbetsgrupper). En sådan analys skulle också kunna omfatta beslutsnivån i operativa frågor mellan rådets arbetsgrupper, Europeiska utrikestjänsten och Tjänsten för utrikespolitiska instrument samt autonomi i det dagliga beslutsfattandet i samband med uppdragen.

De senaste åren har visserligen stora framsteg gjorts, men fler åtgärder skulle kunna övervägas för att påskynda upphandlingen och förbättra de ekonomiska rutinerna. I synnerhet skulle budgetförordningen kunna ändras så att brådskande åtgärder för att förbereda och genomföra GSFP-insatser kan skötas med samma skyndsamma förfaranden som det humanitära biståndet. Dessutom finns det tungt vägande argument för att inrätta en gemensam tjänstenhet som skulle kunna bistå med den logistik, upphandling och administration som GSFP-uppdragen och de särskilda EU-representanterna behöver. Dessutom skulle bidra till en bättre reglering av anställningsvillkoren för den personal som arbetar med GSFP-uppdrag och EU:s särskilda representanter.

Arbetsgrupper

Enligt Lissabonfördraget ska den höga representanten/vice ordföranden utse ordföranden i Kusp och de ständiga ordförandena för 16 geografiska och tematiska arbetsgrupper inom Gusp och förbindelser med andra länder. Detta fungerar i allmänhet väl och leder till nära förbindelser mellan arbetsgruppernas ordförande och Europeiska utrikestjänstens politiska avdelningar. Men det finns fortfarande ett antal rådsarbetsgrupper som leds av det roterande ordförandeskapet: Relex-gruppen, arbetsgruppen för utvecklingssamarbete, AVS-gruppen (för länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet), Eftagruppern, arbetsgruppen mot terrorism, arbetsgruppen för folkrätt och Athenakommittén. Det finns nära kopplingar mellan arbetet i dessa grupper och de politiska områden som täcks in av grupper ledda av utrikestjänsten. För den politiska konsekvensen skulle man därför kunna överväga att ändra det aktuella rådsbeslutet så att även de här grupperna får ständiga ordförande (samtidigt som stödpersonal överförs från rådets generalsekretariat till utrikestjänsten). Dessutom bör det finnas en särskild koppling mellan utrikestjänsten

och arbetsgruppen för utvidgningen.

II. Europeiska utrikestjänstens funktion

I denna del av granskningen behandlas Europeiska utrikestjänstens som system, bl.a. hur interna arbetsmetoder och förbindelser med andra institutioner i Bryssel fungerar.

Politisk konsekvens och strategiskt tänkande

Ett centralt mål i Lissabonfördraget är att stärka EU:s förmåga att bygga upp långsiktiga strategiska strukturer för förbindelserna med andra länder. För att bidra till det målet utarbetar utrikestjänsten en rad olika policydokument:

- Förslag till rådets slutsatser om särskilda och aktuella frågor.
- Policydokument om viktiga utrikespolitiska frågor (t.ex. strategin för mänskliga rättigheter, meddelanden och landsrapporter inom den europeiska grannskapspolitiken, Sahelstrategin och strategin för Västindien).
- Förhandlingsmandat för internationella avtal eller avtalsförbindelser med länder utanför EU.

Ståndpunktsdokument och förberedelser inför toppmöten och andra möten för politisk dialog på hög nivå.

- Politiska förslag och finansieringsbeslut för gemensamma insatser och uppdrag inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitik.
- Strategidokument för länder och regioner för planeringen av det externa biståndet (tillsammans med berörda avdelningar vid kommissionen).
- Analyser och rekommendationer om den yttre dimensionen av EU:s politiska strategier på centrala områden som energitrygghet, miljö, migration, terrorbekämpning och transport.

Det finns gott om byggstenar för att skapa en övergripande och effektiv EU-utrikespolitik, och de har många gånger bidragit till en hög grad av samförstånd mellan medlemsländerna och EU-institutionerna. De har utgjort grunden till ett starkt och väl samordnat gensvar på utrikespolitiska utmaningar.

Detta är inte alltid lätt att åstadkomma, eftersom det kräver att kopplingar upprättas mellan geografiska eller tematiska frågor med gemensamma beröringspunkter, mellan arbetsinsatserna inom olika institutioner och mellan olika diskussionsnivåer i rådets organ (Europeiska rådet, olika rådskonstellationer, Kusp, tematiska arbetsgrupper). Samtidigt är den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken ett mellanstatligt område enligt Lissabonfördraget, och därför krävs enhällighet. Utan en gemensam politisk vilja och enighet mellan medlemsländerna blir det svårt att fatta beslut. Europeiska utrikestjänstens långsiktiga perspektiv gör att den kan spela en viktig roll när politiken utformas, förhandlas fram och genomförs. Utrikestjänsten har en unik ställning bland EU:s institutioner och kan arbeta för att ge EU:s yttre åtgärder en strategisk inriktning. Det kräver aktiv medverkan från medlemsländerna, nära samarbete med kommissionen och kontinuerligt stöd från Europaparlamentet. Utrikestjänstens kapacitet för politisk planering bör därför stärkas.

Dessutom har utrikestjänsten tveklöst marginal att utnyttja sin unika ställning bland EU:s institutioner för att främja en strategisk inriktning på EU:s yttre åtgärder. Detta kräver aktiv medverkan från medlemsländerna, nära samarbete med kommissionen och kontinuerligt stöd från Europaparlamentet. Den höga representanten spelar i det sammanhanget en viktig roll genom att hon redovisar utrikesrådets ståndpunkt vid Europeiska rådets möten. Den höga representanten är också vice ordförande för kommissionen och skulle därför kunna bidra till kommissionens arbetsprogram med prioriteringar för förbindelserna med andra länder. På samma sätt bör Europeiska utrikestjänsten fortsätta att bidra till ordförandeskapstrions bredare arbetsprogram.

Mer allmänt kan det vara lämpligt att reflektera över en ny grund för EU-strategier och EU-politik som antas gemensamt av medlemsländerna, utrikestjänsten och kommissionen (t.ex. genom att göra kopplingar mellan den höga representantens och kommissionens gemensamma dokument och rådets slutsatser).

Förbindelser med kommissionen

Förbindelserna med kommissionen är grundläggande för utrikestjänstens verksamhet. Eftersom den höga representanten också är kommissionens vice ordförande, ska hon ta på sig "det ansvar som vilar på kommissionen för de yttre förbindelserna" och ansvara för "samordningen av övriga delar av unionens yttre

åtgärder” (se artikel 18.4 i EU-fördraget). Enligt beslutet om Europeiska utrikestjänsten ska de kommissionärer som efterfrågar eller behöver det få information, råd och stöd av utrikestjänsten. EU:s delegationer ska både ge kommissionärerna och deras generaldirektorat stöd när de besöker ett land utanför EU. Därutöver ska de även ta emot deras personal och se till att deras anvisningar genomförs. Utrikestjänsten förberedde t.ex. 2012 mer än dubbelt så många genomgångar åt kommissionens ordförande och andra kommissionärer som åt den höga representanten. Detta fungerar oftast väl, men det finns några områden där mer skulle kunna göras för att få samarbetet att fungera bättre.

Den höga representanten/vice ordföranden deltar i kommissionens möten i den mån det är möjligt med tanke på hennes tre olika roller. Hennes kansli och de berörda avdelningarna vid Europeiska utrikestjänsten medverkar i allt förberedande arbete vid kommissionen och bidrar aktivt i frågor som har betydelse för EU:s förbindelser med andra länder. Den höga representanten deltar också i möten med kommissionärernas grupp för yttre förbindelser (med ordföranden och kommissionärerna för handel, utvidgning, utvecklingsbistånd, humanitärt bistånd och ekonomiska och monetära frågor). Tyvärr har de mötena inte hållits tillräckligt ofta. Kommissionens ordförande och den höga representanten har nyligen kommit överens om att kommissionärernas grupp för yttre förbindelser ska träffas mer regelbundet under ledning av den höga representanten. Mötena kommer att förberedas av kommissionens generalsekretariat tillsammans med Europeiska utrikestjänsten.

Vid sidan av den höga representanten/vice ordföranden, och med utgångspunkt i de övergripande strategiska mål hon har fastställt, samarbetar utrikestjänsten nära med kommissionären för utvidgning och grannskapspolitik och med kommissionären för utvecklingsbistånd. Arbetsfördelningen har generellt sett fungerat väl. När en kommissionär för grannskapspolitiken utsågs samtidigt som det geografiska ansvaret för de länderna överfördes till den höga representanten/vice ordföranden och Europeiska utrikestjänsten riskerade det att skapa förvirring. Utrikestjänsten är ensam ansvarig för förbindelserna med alla världens länder. Här ingår de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken, där utrikestjänsten ger stöd till både den höga representanten och utvidgningskommissionären, och AVS-länderna, där den ger stöd till den höga representanten/vice ordföranden och kommissionären för utvecklingsbistånd. GD Utvidgning ansvarar för förbindelserna med de länder som har ansökt om medlemskap i EU, medan de mer politiska aspekterna av förbindelserna med västra Balkan och Turkiet hanteras av små geografiska grupper vid utrikestjänsten. GD Utveckling och samarbete – EuropeAid ansvarar för övergripande utvecklingsprogram. Den nuvarande ansvarsfördelningen fungerar främst tack vare det goda och nära samarbetet mellan den höga representanten/vice ordföranden och hennes kommissionärskolleger. Men ansvarsfördelningen kan uppfattas som otydlig och bör klargöras. När ansvarsområdena ska fördelas i nästa kommission kommer kommissionens ordförande att ha tillfälle att se över situationen.

Ett nära samarbete mellan Europeiska utrikestjänsten och kommissionen är också väsentligt i de olika globala frågor där EU-politiken får en allt viktigare utrikespolitisk dimension. Det handlar t.ex. om energitrygghet, miljöskydd och klimatförändringar, migrationsfrågor, terrorbekämpning, finansiell reglering och global ekonomisk styrning. På dessa områden förväntas utrikestjänsten i allt större utsträckning lägga fram idéer och politiska förslag för utrikesrådet. Ändå blev i princip all sakkunskap och kapacitet att hantera de yttre aspekterna av de berörda politikområdena kvar hos kommissionen när ansvarsområden och resurser fördelades vid utrikestjänstens bildande. Utrikestjänsten ifrågasätter inte kommissionens ledande ansvar på de här områdena. Men eftersom deras politiska betydelse och potentiella påverkan på utrikespolitiken i stort fortsätter att öka, måste utrikestjänsten stärka sin kapacitet att hantera dem i framtiden.

När Europeiska utrikestjänsten bildades, skapade kommissionen en ny tjänst för utrikespolitiska instrument som lyder direkt under den höga representanten/vice ordföranden. Den ansvarar för att förvalta och genomföra driftsbudgetar för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, stabilitetsinstrumentet och stödet för valobservatörsuppdrag. Tjänsten för utrikespolitiska instrument delar lokaler med Europeiska utrikestjänsten, men är administrativt och funktionellt skild från utrikestjänsten eftersom kommissionen ensam ansvarar för förvaltningen av EU-budgetens utgiftskategorier. Tjänsten för utrikespolitiska instrument fungerar som en bro mellan utrikestjänstens Gusp-enheter och kommissionens centrala avdelningar, som ansvarar för

den övergripande budgetförvaltningen. Tjänsten måste rätta sig efter bestämmelserna i EU:s budgetförordning, som gäller alla EU:s institutioner och utgifter. Fördragets bestämmelser om ansvaret för budgetgenomförandet gör att verksamheten vid tjänsten för utrikespolitiska instrument inte helt och hållet kan integreras i utrikestjänsten, men det bör undersökas om ett effektivare och närmare samarbete är möjligt. Det finns goda skäl att överväga en överföring av ansvar och personal för genomförande av EU:s sanktioner från tjänsten för utrikespolitiska instrument till utrikestjänsten eller till en gemensam enhet. Dessutom diskuteras om ansvaret för verksamhet och budgetar för kommunikation om yttre förbindelser skulle kunna flyttas från tjänsten för utrikespolitiska instrument till utrikestjänstens avdelning för strategisk kommunikation (här ingår t.ex. underhåll av utrikestjänstens och delegationernas webbplatser). Tjänsten för utrikespolitiska instrument är en avdelning vid kommissionen som rapporterar direkt till den höga representanten/vice ordföranden. Därför skulle den också kunna byggas ut och omfatta flera andra delar av finansieringsprogram med direkt koppling till utrikestjänstens centrala politiska målsättningar, som i dag förvaltas av GD Utveckling och samarbete – EuropeAid. Det skulle t.ex. kunna röra sig om den långsiktiga delen av stabilitetsinstrumentet, bistånd i samband med val i länder utanför EU (utöver övervakning) och mänskliga rättigheter och demokratisering generellt sett (dvs. områden som omfattas av det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter).

I januari 2012 enades utrikestjänsten och kommissionen om en ingående beskrivning av arbetsformerna. Det gällde t.ex. samarbete om anvisningar och arbetsledning vid EU:s delegationer, särskilda former för samarbete kring planering och genomförande av EU:s program för externt bistånd (på grundval av artikel 9 i beslutet om Europeiska utrikestjänsten), ansvarsfördelningen i samband med genomgångar inför toppmöten och andra högnivåmöten eller besök där kommissionens ordförande, den höga representanten eller andra kommissionärer deltar och samarbete kring kommunikation och pressarbete, särskilda bestämmelser om ställningen för de lokalkontor som tillhör GD Humanitärt bistånd samt civilskydd i förhållande till EU:s delegationer. Samarbetet fungerar väl, särskilt med avseende på EU:s verktyg för planering och genomförande av externt bistånd. Om avdelningen för samordning av utvecklingssamarbete förstärktes ytterligare, t.ex. med fler experter från medlemsländerna, skulle det bidra till att höja utrikestjänstens profil och inflytande på det här området.

Förbindelser med Europaparlamentet

Samarbetet mellan Europeiska utrikestjänsten och Europaparlamentet regleras i artikel 36 i EU-fördraget och i förklaringen om politisk ansvarighet. Samarbetet fungerar väl och innan beslut fattas om insatser eller uppdrag inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, hålls alltid samråd med det berörda parlamentsutskottet. De informella diskussionerna med nyutnämnda delegationschefer eller särskilda EU-representanter är också värdefulla för båda parter. Vid varje möte i utrikesrådet informerar utrikestjänsten parlamentets utrikesutskott om diskussionen. Senast bjöds utrikesutskottets ordförande in till delar av utrikesministrarnas informella möte i Gymnich för särskilda punkter på dagordningen. Där diskuterades framför allt den här granskningen av Europeiska utrikestjänsten. Särskilt årsrapporten om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken har legat till grund för regelbundna parlamentsdebatter med den höga representanten om dessa frågor.

Den höga representanten har förstärkt samarbetet med Europaparlamentet om definitionen och planeringen av valobservatörsuppdrag, även val av chefsobservatörer, genom valsamordningsgruppen. Europeiska utrikestjänsten har sett till att Europaparlamentet vid lämpliga tidpunkter fått heltäckande information om framstegen i förhandlingarna om internationella avtal som omfattas av artikel 218 i fördraget. Dessutom har rutiner utarbetats för utbyte av känslig information med parlamentet genom den särskilda kommittén av parlamentariker som genomgått säkerhetsprövning. De gemensamma samrådsmötena om Gusp-budgeten har också stärkts, och utrikestjänsten har delat med sig av nya tankar om framtidens verktyg för externt bistånd och prioriteringarna i nästa fleråriga budgetram. Slutligen har EU:s delegationer varit angelägna om att tillgodose Europaparlamentets behov i kontakterna med andra länder och med internationella institutioner, särskilt vid officiella besök som företrädare för parlamentet avlagt. Europeiska utrikestjänsten har också utvecklat sin kapacitet att samverka med medlemsländernas nationella parlament.

Granskningen av utrikestjänsten utgör ett tillfälle att uppskatta framstegen i samarbetet med Europaparlamentet, särskilt enligt artikel 36 i fördraget och förklaringen om politisk ansvarighet.

Förbindelser med rådets generalsekretariat

Den höga representanten/vice ordföranden tillhör både institutionerna och rådet i rollen som ordförande för utrikesrådet. Hon har därför en unik ställning i den struktur som är resultatet av Lissabonfördraget. Dessutom står det tydligt i beslutet om Europeiska utrikestjänsten att utrikestjänsten ska bistå den höga representanten/vice ordföranden i alla hennes uppgifter. När utrikestjänsten bildades behöll rådets generalsekretariat över 20 handläggartjänster för utrikespolitiska uppgifter som blev kvar. Den arbetsfördelning mellan utrikestjänsten och rådets generalsekretariat som ligger till grund för arbetet i utrikesrådet och de utrikespolitiska diskussionerna i Europeiska rådet måste ses över. Det är viktigt att åstadkomma en lämplig personalfördelning och undvika dubbelarbete. De övergångsbestämmelser som man enades om före Lissabonfördraget om stöd för den höga representantens/vice ordförandens deltagande i rådet behöver också ses över med hänsyn till bildandet av utrikestjänsten.

Servicenivåavtal

Europeiska utrikestjänsten bildades som en funktionellt självständig institution på de villkor som anges i EU:s budget- och personalbestämmelser. I det sammanhanget beslutade man att personal och andra resurser från kommissionen och rådets generalsekretariat bara skulle överföras till politiska avdelningar inom utrikestjänstens framtida ansvarsområden. Utrikestjänsten fick därför mycket begränsade resurser för administrativa funktioner och stödfunktioner (inga tjänster från kommissionen utöver dem vid tidigare GD Yttre förbindelser och GD Utveckling och en minimistyrka från rådet). Utrikestjänsten skulle i stället använda sig av de administrativa funktioner och stödfunktioner som fanns vid kommissionen och rådet. Stödet skulle utgå från en rad "servicenivåavtal" som t.ex. gällde personal, löner, byggnadsförvaltning, it-stöd, säkerhet och reseadministration.

I vissa fall undveks onödigt dubbelarbete därigenom, men tillämpningen av reglerna och rutinerna utan hänsyn till verksamhetens faktiska utseende har varit besvärlig eftersom systemen inte alls anpassats efter utrikestjänstens behov.

Dessutom har särskilda problem uppstått. Kommissionen fortsätter visserligen att arbeta enligt servicenivåavtalen, men en del verksamhet skulle med fördel kunna överföras till utrikestjänsten (t.ex. säkerhetsinspektioner vid EU:s delegationer). Samtidigt har rådets generalsekretariat klargjort att man vill avsluta det gällande servicenivåavtalet, vilket har lett till en del svårigheter, t.ex. med byggnader och hanteringen av sekretessbelagda uppgifter. Om rådets generalsekretariat beslutar att avsluta ett servicenivåavtal, måste utrikestjänsten få de resurser som krävs för att smidigt kunna ta över ansvaret.

Bryssel bör vara den naturliga platsen för internationella evenemang som EU står för. Det är därför viktigt att tillhandahålla de resurser som behövs. Det betyder att rådet måste gå med på att låta utrikestjänsten utnyttja dess lokaler, eller måste utrikestjänsten få möjlighet att iordningsställa bättre lokaler eller utnyttja andra lokaler i Bryssel. I själva verket måste nog alla tre möjligheterna finnas. Framför allt bör utrikestjänsten få möjlighet att investera i en egen fast anläggning för sådana evenemang.

Delegationer

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft lyder EU:s delegationer under den höga representanten/vice ordföranden (se artikel 221 i EUF-fördraget). De fungerar som ett lokalt ordförandeskap och ansvarar för lokal samordning med medlemsländernas diplomatiska beskickningar. Dessutom företräder de EU:s utrikespolitik gentemot andra länder och multilaterala organisationer. Den här förstärkta politiska rollen för delegationerna är fortfarande en utmaning. Resurserna är begränsade till politiska uppgifter och de bakomliggande bestämmelserna (t.ex. om budgetförvaltning eller flexibelt utnyttjande av personal från kommissionen) är problematiska.

Många delegationer har klarat övergången utan extraresurser (13 delegationer har ingen politisk avdelning utan delegationschefen är den enda handläggaren från utrike tjänsten), och överföringen av ordförandeskapsansvaret har fungerat utan problem. På grund av de besvärliga rättsliga frågorna och behörighetsfrågorna och den mycket stora arbetsbördan i samband med EU:s samordningsmöten har läget varit mer komplicerat vid de multilaterala delegationerna (New York, Genève, Wien, Paris, Rom och Strasbourg). Resolutionen från FN:s generalförsamling om EU:s deltagande i FN:s arbete från maj 2011 utgör en god grund för EU:s deltagande och möjligheter att framföra synpunkter. Beslutet i Ständiga representanternas kommitté (Coreper) i oktober 2011 om de allmänna formerna för uttalanden i multilaterala forum har också gett mer ledning om rollerna för utrike tjänsten, det roterande ordförandeskapet och medlemsländerna. Men det rättsliga läget är fortfarande oklart på det här området.

EU har 139 delegationer. Sedan Europeiska utrike tjänsten bildades har delegationer öppnats i Sydsudan, Libyen och Myanmar/Burma, och snart öppnas en i Förenade Arabemiraten. Delegationerna har stängts i Surinam och Nya Kaledonien (där blir det nu ett kommissionskontor), och delegationen i Vanuatu ska snart stängas. I samtliga fall har rådets och kommissionens godkännande krävts. Dagens system är fortfarande i stor utsträckning ett resultat av tidigare kommissionsbeslut. Med tiden blir det naturligtvis nödvändigt att se till att EU har oinskränkt representation i de delar av världen där det inte finns några delegationer i dag, t.ex. i Gulfstaterna. Det kommer inte bara att kräva en ny omfördelning av resurser från huvudkontoret till andra länder, utan också ny finansiering. Europeiska investeringsbanken (EIB) är beredd att samarbeta med Europeiska utrike tjänsten och låna ut pengar till bygg- och investeringsprojekt. Med tanke på de begränsade resurserna måste vi också överväga att helt täcka vissa områden från närliggande delegationer eller genom begränsad närvaro på plats. Medlemsländerna bör därför i vissa fall låta sina *chargés d'affaires* samordna den lokala ordförandeskapsfunktionen (Laos, Gambia, Costa Rica, Nya Zeeland, Trinidad och Tobago och Salomonöarna).

På det hela taget finns det mycket stora möjligheter att fördjupa debatten om samspelet mellan EU:s delegationer och nationella ambassader, t.ex. genom nya metoder för att fördela arbete och resurser. När en spansk diplomat placerades vid EU:s delegation i Jemen, innebar det t.ex. besparingar på upp till 500 000 euro för den nationella budgeten. De allt större möjligheterna att slå ihop verksamhet och dela resurser bör utnyttjas till fullo. De besparingar det medför för nationella budgetar bör vara en faktor att ta hänsyn till när utrike tjänstens resursnivå fastställs.

Delegationernas anvisningar och ledning

Omkring en tredjedel av personalen är anställd av utrike tjänsten och två tredjedelar av EU-kommissionen, under ledning av Europeiska utrike tjänstens delegationschefer. Handläggartjänsterna vid utrike tjänsten är, i enlighet med kraven vid rekrytering av nationella diplomater, i allt större utsträckning tillsatta med personal från medlemsländernas utrikesdepartement. Generellt sett är all personal vid delegationerna medveten om behovet av att samarbeta som en grupp men med respekt för individuella roller och ansvarsområden. I samspelet mellan utrike tjänsten och kommissionen ingår ett visst mått av flexibilitet för kommissionens personal vid delegationerna, så att den kan bidra till utrike tjänstens politiska arbete. Den allmänna principen att både utrike tjänsten och kommissionen kan ge delegationscheferna direkta anvisningar med kopia till utrike tjänstens geografiska enhet fungerar väl i det praktiska arbetet. Samordningen av personalförvaltningen vid delegationerna har dock präglats av vissa svårigheter efter införandet av de två separata strukturerna. Kontakter mellan utrike tjänsten och kommissionen i sådana frågor går via en arbetsgrupp (*Eudel*) bestående av förvaltningen vid utrike tjänsten och GD Utveckling och samarbete – EuropeAid och kommissionens centrala avdelningar. Dessutom finns en separat intern arbetsgrupp vid kommissionen (*Comdel*) som samordnar ståndpunkter mellan kommissionens olika avdelningar och delegationspersonalen. Det är ett dubbelsystem som leder till att samma frågor diskuteras flera gånger och till att beslut försenas, vilket kan förhindra direkta kontakter mellan utrike tjänsten och avdelningar inom kommissionen av betydelse för delegationerna.

Betalningsgång vid delegationerna

Delegationschefen kunde tidigare delegera den dagliga förvaltningen av program för externt bistånd till sin

ställföreträdare och vid små delegationer kunde kommissionspersonal få i uppdrag att sköta om förvaltningen av administrativa utgifter. Sedan Europeiska utrikestjänsten bildades är det inte längre tillåtet, vilket har medfört en stor administrativ börda för delegationscheferna, som ofta tvingas lägga ner orimligt mycket tid på att godkänna småtransaktioner.

För utrikestjänsten är det helt avgörande att problemet snabbt kan lösas och den hoppas att granskningen ska leda till en förändring snarast möjligt. Stora ansträngningar har gjorts för att lösa de här frågorna genom dialog, men hittills utan resultat.

Utrikestjänsten kan inte själv lägga fram lagstiftningsförslag, utan måste förlita sig på kommissionen. Utrikestjänsten vill att budgetförordningen ändras så att betalningsgången vid delegationerna börjar fungera bättre. Delegationscheferna tar regelbundet upp frågan. Samtidigt som det är viktigt att garantera ansvarsskyldighet är detta ett problem som vi bör försöka lösa. Utrikestjänsten rekommenderar därför att kommissionen så snart som möjligt lägger fram förslag i frågan.

Samarbete med medlemsländerna vid delegationerna

Samarbetet med medlemsländerna grundar sig på regelbundna möten (minst en gång i månaden) på delegationschefsnivå och många samordningsmöten på andra nivåer (ställföreträdande delegationschefer, politiska handläggare, handelsexpert, utvecklingsspecialister etc.). Systemet för att göra démarcher och uttalanden lokalt fungerar väl. Delegationerna har i de flesta fall infört system för informationsutbyte och sammanslagning av politisk information, vilket lett till fler gemensamma rapporter till huvudkontoret. Informationsutbytet, som även omfattar sekretessbelagda och känsliga uppgifter, bör förbättras ytterligare.

Med tanke på det besvärliga ekonomiska läget har Europeiska utrikestjänsten och medlemsländerna ett gemensamt intresse av att vidarutveckla det lokala samarbetet på både politiska och praktiska områden. Utrikestjänsten stöder starkt principen att EU:s delegationer delar lokaler med nationella ambassader, med gemensam logistik, säkerhet och upphandling och gemensamma fältbesök och diplomatiska initiativ. Här bör mer göras. Det globala nätet av EU-delegationer ger enorma möjligheter till närmare samarbete och arbetsfördelning med nationella diplomattjänster.

Detta är av särskild betydelse med tanke på diskussionen om nya möjliga verksamhetsområden för EU-delegationerna i framtiden, t.ex. konsulärt skydd och utveckling av nätet av säkerhetsexperten. Men detta är också ett område där Europeiska utrikestjänstens huvudkontor har mycket begränsade resurser (där ligger tyngdpunkten på att samordna krisinsatser) och delegationerna saknar både resurser och expertis – den politiska debatten i medlemsländerna om utrikestjänstens eventuella behörighet i fråga om konsulärt skydd är en annan sak. I artikel 5.10 i beslutet om Europeiska utrikestjänsten talas det om en framtida roll för EU:s delegationer som förmedlare av konsulärt skydd till EU-medborgare i länder utanför EU, utan att detta kräver extra resurser. Något sådant kan bara åstadkommas om de resurser och den sakkunskap som krävs överförs från medlemsländerna. När det gäller säkerhetsexpertis vid delegationerna, välkomnar Europeiska utrikestjänsten att vissa medlemsländer utan kostnad ställt upp med experter från de nationella försvars- eller inrikesdepartementen eller polisen. Det är en metod som i ett första pilotprojekt prövats vid några delegationer.

III. Den höga representantens/vice ordförandens roll

En av de viktigaste nyheterna i Lissabonfördraget var överföringen av det roterande ordförandeskapets ansvar på utrikespolitikens område till den höga representanten och till Europeiska utrikestjänsten. Den höga representanten har därmed tagit över ordförandeskapet för utrikesrådet och försvarsministerrådet och för biståndsministrarnas möten. Dessutom har hon fått ansvaret för de institutionella skyldigheter och representationsförpliktelser som tidigare sköttes av den höga representanten, kommissionären för yttre förbindelser och ordförandeskapets utrikesminister.

Ställföreträdare för den höga representanten

I Lissabonfördraget fastställs den höga representantens ansvarsområden. Där ingår de uppgifter som tidigare sköttes av ordförandelands utrikesminister, den höga representanten/rådets generalsekreterare och den tidigare kommissionären för yttre förbindelser. Det finns tydliga fördelar med att kombinera befattningarna, men erfarenheten visar tydligt att koncentrationen av ansvarsområden till ett enda ämbete medför en enorm och oupphörlig arbetsbörda för en person. Den höga representanten/vice ordföranden måste delta i rådets, kommissionens, Europeiska rådets och Europaparlamentets regelbundna sammanträden och har dessutom en lång rad förpliktelser gentemot länder utanför EU – både toppmöten och möten för politisk dialog. Samtidigt måste den höga representanten hinna ägna sig åt viktiga frågor och förbindelser – ett exempel är den framgångsrika dialogen mellan Serbien och Kosovo nyligen.

I dag finns inga tydliga bestämmelser om vilken EU-företrädare som ersätter den höga representanten när hon inte kan delta i ett visst möte eller evenemang. Möjliga ställföreträdare är ordförandelands minister, kommissionärer med geografiskt ansvar, högre tjänstemän vid utrikestjänsten eller särskilda EU-representanter. En möjlighet skulle kunna vara att formalisera de här arrangemangen med ett mer direkt samordningsansvar för unionen genom en eller flera kommissionärer. Samtidigt skulle den höga representanten kunna ge medlemsländernas utrikesministrar fler uppgifter och uppdrag. Det skulle kunna införas när nästa kommission sätts samman, inom ramen för det gällande fördraget och regelverket och i samförstånd med kommissionens ordförande.

En annan modell skulle vara att skapa en eller flera nya befattningar som ställföreträdande hög representant/vice ordförande. Det skulle ha stor politisk och symbolisk betydelse och motsvara praxis vid de flesta utrikesdepartement, där politiska statssekreterare arbetar under ledning av ministern. Men skulle det vara problematiskt av institutionell skäl, eftersom det saknas en tydlig rättslig grund i fördraget, och på grund av diskussionerna om kommissionens sammansättning.

Oavsett vilken modell som väljs, måste man ta itu med frågan om vem som ska företräda den höga representanten vid Europaparlamentets debatter, så att parlamentet får bästa möjliga information och verkligen kan samverka med Europeiska utrikestjänsten i politiska frågor. Den höga representanten bör fortsätta att närvara personligen när det är möjligt. Kommissionärer och ministrar från det roterande ordförandeskapet kan också bidra på ett värdefullt sätt. Men ibland uppstår situationer där den person som ersätter den höga representanten inte personligen har deltagit i ett viktigt möte eller evenemang och en annan hög tjänsteman från utrikestjänsten skulle kunna göra mer nytta. Det vore därför klokt att ändra förklaringen om politisk ansvarighet så att det går till på samma sätt vid debatterna i Europaparlamentet som vid debatterna i parlamentets utrikesutskott. Där talar även höga tjänstemän från utrikestjänsten, delegationschefer eller särskilda EU-representanter.

Den höga representantens/vice ordförandens arbete kräver många resor, vilket påverkar hennes möjligheter att delta i kommissionens sammanträden. Hennes personal deltar i beslutsfattandet på alla nivåer och i diskussioner om alla delar av kommissionens politik – från transport till inre marknadsfrågor. Ökad användning av modern teknik bör övervägas för nästa kommission. Den höga representanten/vice ordföranden skulle t.ex. kunna delta i kommissionens sammanträden via videolänk.

IV. Resultat i förhållande till målen

Personalfrågor

Europeiska utrikestjänsten har 3 417 anställda fördelat på huvudkontoret (1 457) och EU:s delegationer (1 960). Dessutom har kommissionen omkring 3 500 anställda vid EU:s delegationer. Vid utrikestjänsten finns strax över 900 handläggartjänster (538 vid huvudkontoret och 365 vid delegationerna). Personalen i övrigt utgörs av 652 assistenter, 363 utsända nationella experter, 322 kontraktsanställda och 1 137 lokalanställda vid delegationerna.

Personalen har rekryterats genom ett öppet förfarande byggt på meriter enligt artikel 6 i beslutet om Europeiska utrikestjänsten. Målet är att få personal med mycket hög kompetens, effektivitet och oberoende samt att uppnå en lämplig geografisk fördelning och könsfördelning. Det är också viktigt att personalen består av medborgare från alla medlemsländer. Under övergångsfasen efter bildandet av utrikestjänsten har stora framsteg gjorts mot målet att en tredjedel av handläggartjänsterna ska innehas av tillfälligt anställda från nationella diplomattjänster. Efter beslutet i samband med 2013 års rotation är den sammanlagda siffran 32,9 %, med 23,8 % vid huvudkontoret och 46,2 % vid delegationerna (och 44 % bland delegationscheferna). Obalansen mellan huvudkontoret och delegationerna beror på att de flesta nya tjänster som utrikestjänsten får används för att förstärka delegationerna. Så småningom kommer obalansen att jämnas ut i och med att utrikestjänsten utvecklar nya rotations- och rörlighetsrutiner för all personal.

När det gäller geografisk fördelning och medborgare från alla medlemsländer visar tabellen i bilaga 1 nationalitetsfördelningen för de olika personalkategorierna. De nyare medlemsländerna var kraftigt underrepresenterade bland den personal som överfördes till Europeiska utrikestjänsten från kommissionen och rådets generalsekretariat. De tolv länder som gått med i EU sedan 2004 står nu för 17,2 % av de officiella tjänsterna i tjänsteförteckningen, vilket kan jämföras med en andel av EU:s befolkning på omkring 20 %. Siffran är något högre för handläggartjänsterna, 18 %. Varje medlemsland utom Cypern, Luxemburg och Slovakien har minst en delegationschefstjänst. Av alla delegationschefer är det 19 stycken, eller 14 %, som kommer från länder som gått med i EU sedan 2004 (när utrikestjänsten bildades var det bara en eller 0,7 %). Utrikestjänsten är övertygad om att den rekryteringspolicy baserad på öppen konkurrens som tillämpas är effektiv och kommer att ge en jämnare geografisk fördelning i och med att tjänster utannonseras och tillsätts.

Den höga representanten/vice ordföranden är också starkt engagerad för en bättre könsfördelning vid utrikestjänsten. Vid den kollektiva överföringen av personal tog utrikestjänsten över en övervägande manlig arbetsstyrka. Precis som nationella diplomattjänster står utrikestjänsten inför utmaningen att locka kvalificerade kvinnliga sökande till höga tjänster. Sedan utrikestjänsten bildades har antalet kvinnliga delegationschefer mer än fördubblats, från 10 till 24 (17 %) Vid huvudkontoret finns 22 kvinnor med tjänster över avdelningschefsnivå, vilket motsvarar 18 %. Den kvinna som har den högsta befattningen vid utrikestjänsten är Helga Schmid, som är politisk direktör och leder ett nätverk för kvinnliga chefer vid utrikestjänsten för att uppmuntra och stödja kvinnors yrkesutveckling. Arbetet med att förbättra könsbalansen och få bort potentiella hinder för karriärutveckling bör intensifieras.

Utrikestjänsten eftersträvar generellt en övergripande personalpolitik som ger all personal lika möjligheter och utsikter. Enligt principen om likabehandling av fast anställda tjänstemän och tillfälligt anställda från medlemsländerna måste utrikestjänsten se till att minst en tredjedel av handläggarna kommer från nationella diplomattjänster, samtidigt som minst 60 % av personalen ska vara fast anställd. När nu målet på en tredjedel ligger inom räckhåll överväger utrikestjänsten vad det innebär för rekrytering och karriärmöjligheter för tillfälligt anställda, den framtida rörlighetspolicy för interna personalflyttningar och möjligheterna för tillfälligt anställda att bli befordrade. Tillräckligt många lediga tjänster måste utannonseras för att ersätta tillfälligt anställda som återvänder till sin arbetsplats i hemlandet efter utstationeringen. Utrikestjänsten menar att ett nära samarbete med medlemsländerna behövs i samband med beslut som påverkar enskilda nationella diplomater. Förfarandena i rådgivande kommittén i utnämningsfrågor ger en god grund för det samarbetet, samtidigt som medlemsländerna garanteras fullständig insyn genom Coreper.

När utrike tjänsten nu närmar sig slutet av övergångsperioden för rekrytering av nationella diplomater måste en ny balans hittas i personalpolitiken. Framför allt är det viktigt att ge fast anställda tydliga karriärmöjligheter, både internt och genom att uppmuntra ett fritt personalflöde mellan utrike tjänsten och andra EU-institutioner. Dessutom måste förstagsrekryteringen till Europeiska rekryteringsbyråns (Epsa) uttagningsprov påbörjas så snart målet på en tredjedel har nåtts, så att nya fastanställda kan rekryteras. Från och med den 1 juli 2013 kommer Europeiska utrike tjänsten också att offentliggöra lediga tjänster på andra ställen än de traditionella som krävs enligt fördraget (utrike tjänsten, medlemsländernas diplomattjänster, kommissionen och rådets generalsekretariat). Då kan tjänstemän från andra EU-institutioner och Europaparlamentet komma i fråga.

Slutsats

Ovan redovisas en rad förslag från den höga representanten om Europeiska utrike tjänstens organisation och funktion. Utgångspunkten är den relativt korta verksamhetsperioden sedan rådets beslut om att inrätta utrike tjänsten fattades och ändringarna av budget- och personalbestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2011. I nuvarande skede är granskningen medvetet inriktad på policyfrågor och möjliga förbättringar utan att ta upp vad som skulle krävas i form av interna organisationsförändringar eller lagstiftningsändringar. Dessa och andra bredare frågor kommer att behandlas i samband med förändringarna av institutionerna 2014.

Sammanfattning av förändringsförslag

Rekommendationer på kort sikt

ORGANISATION

1. Utse ständiga ordförande från Europeiska utrikestjänsten till rådets arbetsgrupper för yttre förbindelser som fortfarande leds av det roterande ordförandeskapet (Relex-gruppen, arbetsgruppen för utvecklingssamarbete, AVS-gruppen, Eftagruppen, arbetsgruppen mot terrorism, arbetsgruppen för folkrätt och Athenakommittén). Se över mängden personal som arbetar med yttre förbindelser vid rådets generalsekretariat och överföra nödvändiga resurser till utrikestjänsten. Inleda ett särskilt samarbete mellan arbetsgruppen för utvidgningen och utrikestjänsten.
2. Överföra ordförandeskapsansvar till EU-delegationer som leds av chargés d'affaires i Laos, Gambia, Costa Rica, Nya Zeeland, Trinidad och Tobago och Salomonöarna.
3. Bekräfta den ställföreträdande generalsekreterarens samordningsansvar för avdelningarna för gemensam säkerhets- och försvarspolitik och säkerhetspolitik och krisförebyggande. Här ingår även deras förbindelser med utrikestjänsten i övrigt.
4. Se över mandat och roller för EU:s särskilda representanter så att den kan integreras närmare i utrikestjänstens olika delar (huvudkontoret och delegationerna). Se över rådets anvisningar för utnämning, mandat och finansiering av EU:s särskilda representanter.
5. Förstärka utrikestjänstens sanktionsenhet, bl.a. genom överföring av personal från tjänsten för utrikespolitiska instrument och med hjälp av utsänd personal från medlemsländerna.
6. Förstärka utrikestjänstens kapacitet med avseende på yttre aspekter av politiska strategier av central betydelse för EU (energitrygghet, miljö, migration, terrorbekämpning och externa ekonomiska frågor).
7. Stärka förmågan hos utrikestjänstens enhet för politisk planering att arbeta med strategiska frågor och dokument.
8. Förlägga utrikestjänstens lägescentral, som är verksam dygnet runt, till samma lokaler som kommissionens nya centrum för krisberedskap, som också är verksam dygnet runt. På så sätt skapas ett enda EU-centrum för krisberedskap och EU-resurserna utnyttjas bättre.

FUNKTION

9. Den höga representanten, som också är vice ordförande för kommissionen, bör lägga fram särskilda förslag som rör yttre förbindelser att införa i kommissionens årliga arbetsprogram.
10. Europeiska utrikestjänsten bör med utgångspunkt i de fastställda politiska prioriteringarna lägga fram strategier på medellång sikt för särskilda regioner eller tematiska frågor. Dessa kan sedan diskuteras i rådet enligt en överenskommen tidsplan. Strategierna skulle också kunna främja fler gemensamma diskussioner på olika nivåer i rådet (Europeiska rådet, ministermöten, Kusp, arbetsgrupper).
11. Europeiska utrikestjänsten bör fortsätta att bidra till ordförandeskapstrions bredare arbetsprogram.
12. Regelbundna möten i kommissionärernas Relex-grupp under ledning av den höga representanten/vice ordföranden och med stöd av utrikestjänstens och kommissionens gemensamma sekretariat. Bekräfta den höga representanten/vice ordföranden lednings- och samordningsroll, med stöd av utrikestjänstens geografiska och tematiska enheter, i alla frågor som rör förbindelser med andra länder.

13. Behålla utrikestjänstens aktiva inflytande över planeringen av EU:s externa bistånd, inom gällande regelverk. Fler utsända experter från medlemsländerna skulle kunna höja utrikestjänstens profil och inflytande.
14. Kräva att alla anvisningar till delegationerna går via delegationscheferna med kopia till utrikestjänstens berörda geografiska enhet.
15. Främja närmare samordning mellan EU:s delegationer och medlemsländernas ambassader i länder utanför EU, särskilt genom fler gemensamma rapporter och ökat ömsesidigt informationsutbyte. Införa system för utbyte av sekretessbelagda och känsliga uppgifter (även med utländska ambassadörer i EU).
16. Upprätta en prioriteringslista över projekt för lokaldelning och sammanslagning av stödtjänster mellan EU-delegationer och nationella ambassader (med lämpliga bestämmelser om kostnadsdelning). Undersöka hur medlemsländernas säkerhetsresurser kan utnyttjas för att skydda EU-delegationer på kostnadstäckningsbasis.
17. Förenkla den administrativa budgeten för delegationerna till en enda finansieringskälla (med pengar från både utrikestjänstens och kommissionens budgetar).
18. Förstärka samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen när det gäller resursförvaltningen vid delegationerna (sammanslagning av Eudel och Comdel).
19. Förstärka kontaktpunkterna vid alla EU:s delegationer så att de täcker in viktiga politikområden (t.ex. mänskliga rättigheter). Utveckla nätet av militära och civila säkerhetsexperter vid delegationerna. Gå vidare med diskussionen om en eventuell konsulär roll för EU:s delegationer, förutsatt att medlemsländerna ger sitt politiska samtycke och ställer upp med ytterligare resurser och expertis.
20. Klargöra arbetsfördelningen mellan utrikestjänsten och avdelningar vid kommissionen och rådets generalsekretariat som arbetar med yttre förbindelser, för att öka effektiviteten och undvika dubbelarbete. Eventuella personalöverföringar skulle kunna hanteras inom 2014 års budgetförfarande.
21. Se över såväl servicenivåavtalen med kommissionens och rådets generalsekretariat som resursfördelningen för att ta itu med kända problemområden (t.ex. användning av rådets möteslokaler för konferenser och politisk dialog, överföring av system för säker kommunikation, resurser för säkerhet i länder utanför EU).
22. Se över prioriteringarna och försöka effektivisera formella möten för politisk dialog på ministernivå och mellan höga tjänstemän. Möten bör planeras med utgångspunkt i de frågor som ska diskuteras.

PERSONAL

23. Personalpolitiken ska ge en stabil balans mellan fast och tillfälligt anställda på alla nivåer med utgångspunkt i målet att en tredjedel ska vara nationella diplomater och minst 60 % handläggare (baserat på principen om likabehandling för att garantera goda karriärmöjligheter för alla). Offentliggörande av tjänster i de tre rekryteringsgrupper som omnämns fördraget med hänsyn till personalomsättningen bland de tillfälligt anställda.
24. Särskilda bestämmelser om tillfälligt anställda från medlemsländerna vad gäller deras ställning och förvaltningen av dessa tjänster. Här ingår förnyelse eller förlängning av anställningsavtal, rörlighet och rotation i fråga om tjänster vid utrikestjänsten, fastställande av lönegrad, befordran och omklassificering samt återgång till nationella utrikesdepartement.
25. Fortsätta ansträngningar för att ta itu med återstående problem som rör geografisk fördelning och målet

att anställda personal från alla medlemsländer.

26. Fler åtgärder för att främja en jämn könsfördelning.

Rekommendationer på medellång sikt

ORGANISATION

1. Genomgång av förvaltningen och rutinerna vid GSFP-insatser (effektivare planering av civila och militära uppdrag, färre samråd med rådets arbetsgrupper, enklare upphandling och ekonomiska rutiner). Europeiska rådets diskussion om säkerhet och försvar i december skulle även kunna gälla strukturella frågor (t.ex. integration av GSFP-strukturer i utrikestjänsten, rapportvägar, uppdragsstöd).
2. Skapa ett gemensamt servicecentrum som kan bistå med den logistik, upphandling och administration som GSFP-uppdragen och de särskilda EU-representanterna behöver.
3. En exakt beskrivning av hur ett system med politiska ställföreträdare för den höga representanten bör se ut (antingen inom utrikestjänsten eller genom tydligare ansvar för den höga representanten/vice ordföranden i förhållande till övriga kommissionärer). Ingå formella överenskommelser som bekräftar den praxis som gäller när utrikesministrar, kommissionärer och höga tjänstemän från utrikestjänsten kan ersätta den höga representanten/vice ordföranden (med formell rätt att företräda henne vid Europaparlamentets, rådets och kommissionens sammanträden).
4. Stärka den höga representantens/vice ordförandens ställning när kommissionen fattar beslut om program för externt bistånd i samband med den framtida fördelningen av kommissionens ansvarsområden. Målet är att nå största möjliga samstämmighet med EU:s utrikespolitiska prioriteringar och att klargöra den höga representantens/vice ordförandens ledande ansvar för förbindelserna med västra Balkan och länderna inom den europeiska grannskapspolitiken.
5. Effektivisera utrikestjänstens högsta ledning, särskilt styrelsens sammansättning och arbetsfördelningen mellan verkställande direktörer och direktörer. Slå ihop tjänsterna som verkställande generalsekreterare och operativ chef till en befattning som generalsekreterare för att minska antalet verkställande direktörer.

FUNKTION

6. Se över den höga representantens/vice ordförandens förklaring om politisk ansvarighet som ett led i den kommande förändringen av institutionerna (t.ex. ta upp frågan om vem som kan företräda den höga representanten/vice ordföranden vid Europaparlamentets debatter, förstärka Europaparlamentets bidrag till den politiska planeringen i tidigare led, se över tillgången till sekretessbelagda uppgifter, bl.a. politiska rapporter från EU:s delegationer, stöd vid Europaparlamentets besök i länder utanför EU).
7. Ändra budgetförordningen för att ta itu med problemen med dubbel betalningsgång vid delegationerna.
8. Se över rollerna för kommissionens revisor och internrevisionstjänst med avseende på utrikestjänstens ekonomiska förvaltning.
9. Ta itu med återstående behörighetsfrågor så att utrikestjänsten och EU:s delegationer blir den enda kanalen för frågor som rör EU:s förbindelser med andra länder, även på områden med gemensam behörighet och i multilaterala fora som FN-systemet, OSSE m.fl.

Bilaga 1

DIPLOMATER FRÅN MEDLEMSLÄNDERNA SOM ANDEL AV HANDLÄGGARPERSOALEN (REKRYTERINGAR I SAMBAND MED 2013 ÅRS ROTATION INGÅR)							ASSIS TENT ER PER DEN 20	KONTRAKT SANSTÄLL DA PER DEN 20 JUNI 2013
Land	Diplomater från	%	Handlägg gare	%	Totalt	%		
Österrike	11	1,2 %	17	1,8 %	28	3,0 %	11	7
Belgien	16	1,7 %	49	5,2 %	65	7,0 %	166	85
Bulgarien	10	1,1 %	3	0,3 %	13	1,4 %	5	5
Cypern	1	0,1 %	3	0,3 %	4	0,4 %	2	0
Tjeckien	12	1,3 %	11	1,2 %	23	2,5 %	13	2
Danmark	10	1,1 %	17	1,8 %	27	2,9 %	16	1
Estland	7	0,7 %	5	0,5 %	12	1,3 %	10	0
Finland	7	0,7 %	13	1,4 %	20	2,1 %	17	4
Frankrike	39	4,2 %	83	8,9 %	122	13,0 %	51	68
Tyskland	22	2,4 %	69	7,4 %	91	9,7 %	42	19
Grekland	9	1,0 %	26	2,8 %	35	3,7 %	28	3
Ungern	11	1,2 %	10	1,1 %	21	2,2 %	10	2
Irland	7	0,7 %	15	1,6 %	22	2,4 %	14	3
Italien	15	1,6 %	84	9,0 %	99	10,6 %	53	39
Lettland	7	0,7 %	4	0,4 %	11	1,2 %	3	1
Litauen	4	0,4 %	5	0,5 %	9	1,0 %	5	2
Luxemburg	0	0,0 %	2	0,2 %	2	0,2 %	0	0
Malta	6	0,6 %	2	0,2 %	8	0,9 %	4	0
Nederländerna	10	1,1 %	21	2,2 %	31	3,3 %	25	2
Polen	10	1,1 %	27	2,9 %	37	4,0 %	24	4
Portugal	9	1,0 %	20	2,1 %	29	3,1 %	29	12
Rumänien	14	1,5 %	4	0,4 %	18	1,9 %	16	12
Slovakien	4	0,4 %	3	0,3 %	7	0,7 %	4	3
Slovenien	9	1,0 %	2	0,2 %	11	1,2 %	10	0
Spanien	22	2,4 %	61	6,5 %	83	8,9 %	44	36
Sverige	11	1,2 %	25	2,7 %	36	3,9 %	28	1
Storbritannien	25	2,7 %	46	4,9 %	71	7,6 %	29	9
Totalt	308	32,9 %	627	67,1 %	935	100,0 %	659	320

Europeiska utrikestjänsten: Granskning



webbplats

Facebook

Twitter

Europe in the World