

INTERNATIONAL
DEBAT & ANALYSERedaktør: Flemming Rose
flemming.rose@jp.dk

I samarbejde med



Dansk Institut For Internationale Studier

Hvad skal EU med en udenrigstjeneste?

Den økonomiske krise har medført nedskæringer i finansieringen af medlemslandenes udenrigspolitik og gjort dem mere indadskuende.



CHRISTINE NISSEN

CHRISTEL VINCENTZ
RASMUSSEN
international@jp.dk

Ifølge den lov, der grundlagde den fælles europæiske udenrigstjeneste i 2010 som en af Lissabon-traktatens helt store nyskabelser, skal udenrigsrepræsentanten udarbejde en evaluering af tjenesten i midten af 2013. Denne gennemgang er en vigtig første anledning til at vurdere tjenestens styrker og svagheder samt evaluere, hvordan det går med udviklingen af en fælles udenrigspolitik.

Netop i disse tider synes det spørgsmål vigtigere end nogensinde. Den økonomiske krise har medført nedskæringer i finansieringen af medlemslandenes udenrigspolitik og gjort dem mere indadskuende.

Konsekvensen er, at ethvert initiativ er blevet suget ud af europæisk udenrigspolitik. Men der findes et stort potentiale for en fælles indsats i en verden, hvor vi står over for enorme udenrigspolitiske udfordringer, og hvor medlemslandenes politiske og økonomiske betydning hver for sig er aftagende, i takt med at den globale konkurrence skærpes.

EU har samlet set en langt større vægt end det enkelte medlemsland, bl.a. fordi EU i dag har et unikt udvalg af instrumenter, herunder mulighed for freds- og sikkerhedsmissioner, udviklingssamarbejde og strategiske aftaler, der involverer handel og miljø.

Lissabon-traktaten har lagt op til den nok mest ambitiøse reform af

EU's eksterne relationer nogensinde. Ud over skabelsen af udenrigstjenesten som et overnationalt, diplomatisk korps er en af de store forandringer den magtfulde (i hvert fald på papiret) udenrigsrepræsentant.

Hvervet bestrides i øjeblikket af den noget ukendte Cathrine Ashton.

Tilsammen har det givet EU en fast repræsentation på den udenrigspolitiske scene. Den rolle blev før varetaget af det skiftende nationale formandskab. Udenrigstjenesten består i dag af ca. 3.600 ansatte, herunder lidt over en tredjedel i Bruxelles og resten på de såkaldte "EU-ambassader" rundt om i verden. Personalet er især rekrutteret fra EU-institutionerne, og derudover er målet, at mindst en tredjedel skal hentes direkte fra medlemslandenes nationale udenrigstjenester.

Tjenesten er organiseret i direktorater, der inkluderer geografiske afdelinger og dækker alle regioner i regioner. Desuden findes der tematiske afdelinger, som f.eks. beskæftiger sig med planlægning af civile og militære operationer, forebyggelse af konflikter og krisestyring samt strategisk planlægning af udviklingssamarbejdet. Det er netop udenrigstjenestens koordinerende rolle eller samlede overblik inden for udenrigsanliggender, der på sigt kan betyde, at EU kan handle mere sammenhængende end tidligere.

Udenrigstjenesten har ikke haft nogen nem start. Det nye diplomatisk korps skulle bygges fra bunden, finde sin plads i det eksisterende system og samtidig levere hurtige resultater.

I anledning af den igangværende evaluering er der kommet en række forskellige bidrag til debatten om udenrigstjenesten fra civilsamarbejdsorganisationer, tænketanke, medlemslande og Europa-Parlamentet. Set i et langsigtet per-

spektiv er tre områder særligt vigtige for udenrigstjenestens videre udvikling: relationerne til medlemslandene, samarbejdet mellem EU-institutionerne og den organisationsform, man vælger til udenrigstjenesten.

For det første er sammenhængen med medlemslandenes udenrigspolitik altafgørende, for at udenrigstjenesten kan udvikle sit potentiale.

På den ene side handler det om, at udenrigstjenesten må have den nødvendige støtte fra medlemslandene for at kunne fungere. I den forbindelse er det foruroligende, at man i de senere år ser tendenser til renationalisering af udenrigspolitikken.

På den anden side kan EU også gøre mere for i højere grad at involvere medlemslandene i udarbejdelsen af den fælles udenrigspolitik. Mens det nye system bidrager til kontinuitet på udenrigsområdet, havde det skiftende formandskab den fordel, at medlemslandene blev dybt involveret og havde mulighed for at sætte deres præg på den fælles politik. Den mulighed eksisterer ikke længere.

En af de løsninger, der arbejdes med, er uddelegering af visse opgaver fra Ashton og udenrigstjenesten til formandskabet.

Dernæst har det vist sig, at relationerne i Bruxelles mellem rådet, kommissionen og udenrigstjenesten efter Lissabon-traktaten kan fortolkes meget forskelligt. I de første år af udenrigstjenestens virke har der været gentagne konflikter omkring arbejdsdelingen. Udefra set kan det virke, som om institutionerne i Bruxelles kæmper om kompetencer og magt i stedet for at kæmpe sammen om EU's fælles interesser.

Hvad der præcist er den rigtige arbejdsdeling, er der mange forskellige bud på, men det er vigtigt, og det kan evalueringen netop være med til at afklare. Målet må væ-

re at nå frem til positive samarbejdsrelationer og enkle organisationsformer, som simpelthen er til at finde ud af – også for udenforstående. Udenrigsrepræsentanten har en særlig funktion som viceformand for kommissionen, og

Selvom en række af de oprindelige ambitioner for udviklingen af en fælles udenrigspolitik (endnu) ikke er indfriet, har de institutionelle ændringer været med til at skabe kontinuitet og øget sammenhæng i indsatsen.

derfor arbejdes der i særlig grad med at styrke denne rolle som bindeled mellem udenrigstjeneste og kommission.

Det tredje og sidste område er udenrigstjenestens interne organisation og personale. Hvilken type af organisation og kompetencer vil give udenrigstjenesten den bedste mulighed for at udfylde en overordnet strategisk og koordinerende rolle?

Der er ingen tvivl om, at der er brug for højt kvalificeret personale med stærke analytiske kompetencer. Der er også brug for en organisationsstruktur og personalekompetencer, som fremmer samarbejde og deling af viden internt i organisationen, men også med de mange samarbejdspartnere. Der er

fremst idéer om at ændre i selve organisationen af udenrigstjenesten, bl.a. for at gøre den mere strømlinet med klare kommandoveje og færre hierarkiske niveauer. Derudover er der et ønske om at styrke den fælles arbejdskultur med efteruddannelse af de ansatte, der jo har meget forskellige baggrunde.

Der er også lagt op til at diskutere nye samarbejdsformer mellem den fælles og de nationale diplomatisk tjenester i Europa.

Ifølge traktaten for EU er de centrale målsætninger for EU's eksterne politik at fremme europæiske værdier, beskytte europæiske borgere, bidrage til fred, sikkerhed og en bæredygtig udvikling, fattigdomsbekæmpelse samt beskyttelse af menneskerettigheder (artikel 3 afsnit 5).

Hvordan disse målsætninger vægtes, og hvordan de gennemføres, er i høj grad påvirket af udenrigstjenesten og dens kapacitet til at fremme samtænkning af de forskellige programmer og tiltag samt den overordnede sammenhæng i den førte politik.

Selvom en række af de oprindelige ambitioner for udviklingen af en fælles udenrigspolitik (endnu) ikke er indfriet, har de institutionelle ændringer været med til at skabe kontinuitet og øget sammenhæng i indsatsen. I stedet for at kritisere udenrigstjenesten bør medlemslandene nedtone det (urealistisk) høje og kortsigtede ambitionsniveau og i stedet fokusere sin politiske vilje på at styrke den fælles udenrigspolitik i et langsigtet perspektiv.

Christine Nissen er videnskabelig assistent på DIIS med særlig ekspertise i EU-studier.

Christel Vincentz Rasmussen er postdoc på DIIS med særlig ekspertise i udviklingspolitik og EU.

© DIIS