

# Från självtvivel till självtillit: Europeiska utrikestjänsten som nödvändigt stöd för ett geopolitiskt EU

I januari 2021 var det tio år sedan **Europeiska utrikestjänsten (EEAS)** inrättades, en institution som verkar för EU-medlemmarnas gemensamma intressen på det internationella planet. Men trots att dagens världsläge ger EU all anledning att agera som en samlade kraft har EU:s medlemsstater svårt att fokusera på gemensamma intressen.

Detta är bakgrunden till en rapport om EEAS som har utarbetats i ett samarbete mellan CEPS (Centre for European Policy Studies), Sieps (Svenska institutet för europapolitiska studier) och FES (Friedrich Ebert Stiftung), under ledning av utrikestjänstens tidigare verkställande generalsekreterare **Pierre Vimont**.

Rapporten – *From self-doubt to self-assurance: The European External Action Service as the indispensable support for a geopolitical EU* – bygger på utbyten i en arbetsgrupp och är författad av **Steven Blockmans** vid CEPS och **Christophe Hillion** vid Sieps. Den finns att ladda ner på [www.sieps.se](http://www.sieps.se).

**S**amtidigt som Europeiska unionen måste agera som en samlade kraft för att undvika att bli utmanövrerad av stormakter har EU:s länder och institutioner svårt att bortse från meningsskiljaktigheter och fokusera på det gemensamma intresset.

En institution som arbetar för EU:s gemensamma intresse är Europeiska utrikestjänsten (EEAS), ett organ som nu har funnits i tio år och leds av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som också är vice ordförande i Europeiska kommissionen. Tjänsten leds i dag av sin tredje höga representant och har under det gångna krisdrabbade årtiondet uppnått viktiga resultat. Men trots det saknar utrikestjänsten tillräckligt med stöd och uppföljning från medlemsstaterna och från övriga EU-institutioner.

Efter de tio första åren är det en angelägen uppgift att analysera på vilket sätt EEAS har bidragit till en mer aktiv, samstämmig och synlig europeisk utrikespolitik. Tidpunkten för en sådan debatt kan anses vara väl vald med tanke på de snabba förändringarna och spänningarna i geopolitiken globalt, en utveckling som påverkar EU. Både

Europeiska kommissionen och medlemsstaterna har redan svarat upp mot denna utveckling, till exempel genom att utveckla EU:s försvarspolitik med ledning av en ny ”strategisk kompass”.

Tre institut har gått samman för att undersöka hur utrikestjänstens roll och funktion kan förbättras: CEPS (Centre for European Policy Studies), Sieps (Svenska institutet för europapolitiska studier) och FES (Friedrich Ebert Stiftung). Utgångspunkten är det fruktbara forsknings-samarbete som Sieps och CEPS bedrev under 2012 och 2013, vilket ledde till en väl mottagen och vida spridd rättslig kommentar till rådets beslut 2010/427/EU om hur EEAS ska organiseras och arbeta, inklusive rekommendationer om hur beslutet kunde ändras. Målet för denna nya rapport är att visa hur EU:s utrikestjänst kan verka för Europeiska unionens gemensamma intressen på ett bättre sätt och därmed fullgöra sina uppgifter inom ramen för EU:s internationella arbete.

Under ledning av utrikestjänstens tidigare verkställande generalsekreterare Pierre Vimont sattes en högnivågrupp samman. Gruppen har bestått av (tidigare) diplomater, tjänstemän

från EU:s institutioner och medlemsstaterna, företrädare för icke-statliga organisationer, akademiker och personer verksamma vid tankesmedjor. Tillsammans har de genomfört en oberoende granskning av utrikestjänstens första årtionde. Efter att ha gått igenom brister i tjänstens ursprungliga organisering, dragit lärdomar av erfarenheter och tagit fasta på framgångar formulerar gruppen rekommendationer om hur EU:s utrikestjänst kan bli slagkraftigare, fungera bättre och ge mer utdelning. I slutändan handlar det om att stärka tjänstens betydelse för den framtida utvecklingen av EU:s utrikespolitik.

En första uppgift för den höga representanten är att klargöra och gå i spetsen för tjänstens mål och syfte. Det handlar om att forma en diplomatverksamhet som tydligt ska kunna kännas igen som EU:s diplomati. Detta bör byggas på tre huvuduppgifter: samordna, initiera och representera. En tydlig EU-diplomati förutsätter att utrikestjänsten har kapacitet att gå före med en strategisk vision och en (geo)politisk linje som kan genomsyra all EU-politik och därmed öka EU:s inflytande på den internationella utvecklingen. Det kan till och med vara en fördel att utrikestjänsten hittills har haft ett otydligt politiskt uppdrag, eftersom den då lättare kan anpassas och leva upp till nya förväntningar.

När kraven förändras snabbt behöver formerna för att möta dem förnyas. EEAS bör sträva efter att ge sitt specifika bidrag och ta vara på sina viktigaste tillgångar, särskilt det integrerade arbetssättet, den egna diplomatiska expertisen, det unika nätverket med delegationer runtom i världen och den gemensamma kapaciteten för analys av bearbetad information, för att nämna några.

Ett steg på vägen skulle kunna vara att kombinera dessa tillgångar med den politiska legitimitet

som skapas genom eller bygger på (Europeiska) rådet och Europaparlamentet. Detta kräver mer initiativkraft från den höga representanten och utrikestjänsten, mer tillit från och bättre samarbete med dem som tjänsten samverkar med, framför allt Europeiska kommissionen och medlemsstaterna, samt ett bättre utnyttjande av de resurser som står till utrikestjänstens – och i förlängningen EU:s – förfogande. Utrikestjänstens hybridkaraktär och strukturella beroende av andra centrala institutioner kan ses som ett hinder när det gäller att forma en egen identitet och kåranda, *esprit de corps*. Men denna grundförutsättning skapar också möjligheter: utrikestjänsten kan få inflytande över dagordningen – bli en ”tankeledare” – och bygga samstämmighet inom EU:s hela utrikespolitiska maskineri. Detta skulle i sin tur stärka tjänstens förmåga att stötta den höga representantens roll, det vill säga att stå för EU:s alla internationella frågor och agerande.

I rapporten diskuteras utrikestjänstens uppdrag – både det uppdrag institutionen har i dag och det som kan bli dess uppdrag under en överskådlig framtid – med hänsyn till det dynamiska sammanhang där utrikestjänsten är verksam. Utifrån de viktigaste lärdomarna av de tio första operativa åren formulerar arbetsgruppen sedan 30 rekommendationer om hur brister som gruppen identifierat kan åtgärdas (de mest prioriterade rekommendationerna presenteras här nedan).

Målet är att hjälpa EEAS att bättre fullgöra sitt uppdrag och att uppdatera sina arbetsmetoder. Nyckelorden är flexibilitet, rörlighet och beslutsamhet: för att tänka, föreslå och agera behövs mer *flexibilitet*, för att väga in ett internationellt landskap i snabb förändring krävs större *rörlighet* och för att ge EU en ledande roll fordras mer *beslutsamhet*.

## PRIORITERADE REKOMMENDATIONER

### 1. Med stöd av utrike tjänsten bör EU:s höga representant

- ta politiska initiativ som täcker hela spektrumet av EU:s internationella politik, med stöd av och i samarbete med Europeiska kommissionen
- använda sin initiativrätt mer aktivt och leda processen genom rådets maskineri
- inta en ledande roll för initiativ som efterlyses av Europeiska rådet, initiativ som kan leda till beslut i Europeiska rådet
- se till att medlemsstaterna stödjer uppföljning av slutsatser och beslut dels från rådet för utrikes frågor, dels från Europeiska rådet.

2. Den höga representantens möjlighet att tala för hela EU bör övervägas mer aktivt, till exempel genom att involvera utrike tjänstens seniora tjänstemän, kommissionens tjänstemän och/eller medlemsstaternas utrikesministerier. När det gäller hur EU företräds bör större flexibilitet eftersträvas, i form av de kärngrupper som medlemsstaterna kan sätta samman och där den höga representanten deltar. Europeiska unionens särskilda representanter bör användas med sparsamhet och endast när det går att påvisa ett mervärde med koppling till utrike tjänstens uppgifter.

### 3. EU:s utrike tjänst bör

- producera egna icke-officiella dokument (*non-papers*) som syftar till att stimulera diskussion och som kan utmynna i gemensamma meddelanden
- förse Europeiska rådets ordförande med mer kunskapsunderlag och tekniskt stöd
- bättre nyttja expertisen hos de egna tjänstemännen (det vill säga tjänstemän från EU:s institutioner eller nationella experter) för att låta de egna initiativen påverkas av olika berörda parter perspektiv, och därmed ge alla berörda inflytande över EU:s utrikespolitik i allmänhet och utrike tjänsten i synnerhet
- utveckla ett genomtänkt system för rörlighet mellan utrike tjänsten och medlemsstaternas utrikesministerier, och se till att den tid som nationella diplomater tjänstgör i utrike tjänsten värderas högre i deras hemmaorganisationer
- se till – i samarbete med EU:s institutioner och medlemsstaterna – att det finns lämpliga resurser för att skydda hemligstämplad information, kommunikation, politiska utbyten och beslut, för att uppmuntra informationsutbytet inom EU:s utrikespolitiska system
- stärka sin roll när det gäller att staka ut riktlinjer och öka informationsutbytet inom hela tjänsten
- se till att Europeiska unionens ambassadörer ingår i all korrespondens samt möten mellan EU:s tjänstemän och myndigheterna i de stater där de är ackrediterade, och att de intar en mer framträdande roll när politiken utformas på central nivå
- vidareutveckla det europeiska diplomatprogrammet, för nyrekryterade och för redan anställda.

#### 4. Utrikestjänsten och kommissionen bör

- stärka integrationen mellan utrikespolitiken och alla andra politikområden med en yttre dimension, framför allt genom arbetet i en omstartad grupp för yttre samordning (EXCO)
- undvika att överlappa varandras expertkunskaper, uppmuntra rörlighet mellan institutionerna och skapa mer flexibilitet när det gäller fördelning av uppgifter, särskilt i EU-delegationerna
- samarbeta närmare när det gäller (om)fördelning av externa medel.

*Denna rapport är framtagen enligt arbetsgruppsmetoden, som bygger på en strukturerad dialog mellan experter, (tidigare) politiker, diplomater, beslutsfattare samt företrädare för näringsliv, icke-statliga organisationer, universitet och/eller tankesmedjor, vilka samlas för flera möten. Rapporter från arbetsgrupper är slutresultat av oberoende forskning.*