

Särskild rapport

## Europeiska utrikestjänstens samordnande roll

Fungerar mestadels ändamålsenligt, men det finns brister inom informationshantering, personalsammansättning och rapportering



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

# Innehållsförteckning

	Punkt
<b>Sammanfattning</b>	I–IX
<b>Inledning</b>	01–13
<b>Utrikestjänstens struktur</b>	04–05
<b>Utrikestjänstens samordnande roll</b>	06–09
<b>Utrikestjänstens resurser</b>	10–11
<b>En reform av utrikestjänsten</b>	12–13
<b>Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod</b>	14–20
<b>Iakttagelser</b>	21–99
<b>Utrikestjänstens huvudkontor: en intern översyn förbättrade arbetsmetoderna, men brister kvarstår i informationshanteringen</b>	21–44
En omfattande översyn har genomförts, men utan någon tydlig handlingsplan eller tidsplan	22–24
Förbättrade samarbetsarrangemang och riktlinjer	25–27
Verktygen för informationshantering stöder inte samordningen fullt ut	28–44
<b>Utrikestjänsten och EU:s delegationer: samordningen främjas av frekvent kommunikation, men delegationerna saknar återkoppling från huvudkontoret om planering och politisk rapportering</b>	45–65
Tillsynen på hög nivå backas upp av god bilateral kommunikation mellan utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer	46–49
Delegationerna får tydliga instruktioner från utrikestjänstens huvudkontor, men planeringen försvåras till följd av förseningar vid huvudkontoret och bristande återkoppling	50–65

<b>Utrikestjänstens samordning med kommissionen och rådet fungerar ändamålsenligt trots utmaningar inom EU:s delegationer</b>	<b>66–99</b>
Samordningen med kommissionen hanteras väl men det finns operativa utmaningar inom EU:s delegationer	<b>67–87</b>
Samordningen med rådet är väletablerad, men det finns inget gemensamt briefingverktyg	<b>88–99</b>
<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>100–112</b>
<b>Bilagor</b>	
<b>Bilaga I – Utrikestjänstens organisationsschema</b>	
<b>Bilaga II – Excós roll och arbetsgång</b>	
<b>Förkortningar</b>	
<b>Ordförklaringar</b>	
<b>Europeiska utrikestjänstens svar</b>	
<b>Tidslinje</b>	
<b>Vi som arbetat med revisionen</b>	

# Sammanfattning

**I** Europeiska utrikestjänsten är Europeiska unionens diplomattjänst som tillsammans med EU-institutionerna arbetar med att genomföra EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utrikestjänsten bistår EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som har en dubbel roll och även fungerar som Europeiska kommissionens vice ordförande. Därför har utrikestjänsten en viktig samordnande roll mellan både kommissionen och rådet.

**II** Personalen vid utrikestjänstens huvudkontor i Bryssel och de 145 EU-delegationerna och EU-kontoren runt om i världen består av utrikestjänstens egna anställda, extern personal, personal som utstationerats av kommissionen och diplomater som delegerats av medlemsstaterna. Denna ganska komplexa situation gör samordningen av utrikestjänstens arbete ännu viktigare.

**III** EU:s utrikespolitik och hur den genomförs och samordnas är av avgörande betydelse för EU, särskilt med tanke på den senaste tidens händelser, i synnerhet Rysslands invasion av Ukraina. Syftet med vår revision var att fastställa om utrikestjänsten fullgör sin samordnande roll på ett ändamålsenligt sätt och lämna rekommendationer om förbättringar. För att kunna göra det undersökte vi samordningen dels inom utrikestjänstens huvudkontor, dels med den höga representantens/vice ordförandens kansli, med EU:s delegationer i länder utanför EU, med flera av kommissionens generaldirektorat samt med rådet och Europeiska rådet.

**IV** Vår övergripande slutsats är att samordningen mestadels är ändamålsenlig och gör att utrikestjänsten på lämpligt sätt kan bistå den höga representanten/vice ordföranden så att denne kan fullgöra sitt uppdrag. Vi konstaterade dock en del brister i fråga om informationshantering, personalsammansättning och rapportering.

**V** Vid en intern översyn 2021 identifierade utrikestjänsten olika brister och lade då fram förslag på ändringar på områden som organisationsstruktur, samarbetsarrangemang och riktlinjer. Men det saknades en handlingsplan och en tidsplan för genomförandet av de åtgärder som föreslogs i översynen, och vi identifierade flera problemområden som rörde informationshanteringen, bland annat användningen av olika it-verktyg.

**VI** Eudel, kommissionens och utrike tjänstens rådgivande organ för förvaltningen av EU:s delegationer, lämpar sig väl som samordningsforum. Dessutom kommunicerar utrike tjänstens huvudkontor och EU-delegationerna ofta med varandra, och utrike tjänstens huvudkontor har fastställt tydliga förfaranden för hur delegationerna ska uppfylla sina planerings- och rapporteringskrav. Vi konstaterade dock att instruktioner från utrike tjänstens huvudkontor ibland kom för sent och att återkopplingen till delegationerna var bristfällig, vilket begränsade nyttan av vissa rapporter.

**VII** Samordningen med kommissionen på hög nivå fungerar ändamålsenligt och sker i gruppen för extern samordning, som sammanträder varje vecka. Den mer strategiska kommissionärgruppen för ett starkare Europa har däremot varit inaktiv sedan 2021. Den operativa samordning mellan utrike tjänsten och kommissionen som görs i avdelningsövergripande samråd fungerar bra vad beträffar huvudkontoret, men det krävs insatser mellan dem för att anpassa personalsammansättningen till EU-delegationernas behov.

**VIII** Samordningen med rådet (utrikes frågor) är på det hela taget väletablerad och styrs av tydliga regler och riktlinjer. Utarbetandet av samordnade briefingar inför olika möten försvåras dock av att det inte finns något gemensamt briefingverktyg inom utrike tjänsten, rådet och kommissionen.

**IX** På grundval av dessa slutsatser rekommenderar vi att utrike tjänsten

- ser till att den genomför sin informationshanteringsstrategi,
- samordnar med kommissionen och rådet för att göra det säkra informationsutbytet ännu bättre,
- förbättrar samverkan mellan utrike tjänstens huvudkontor och EU:s delegationer när det gäller planering, rapportering och återkoppling,
- underlättar uppföljningen av 2022 års bedömning av arbetsbördan vid EU:s delegationer,
- förbättrar det interinstitutionella samarbetet när det gäller briefingverktyg vid förberedelserna inför rådets (utrikes frågor) möten.

# Inledning

**01** Europeiska utrikestjänsten är Europeiska unionens diplomattjänst. Sedan 2011 har utrikestjänsten arbetat tillsammans med EU-institutionerna för att genomföra EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

**02** Utrikestjänsten inrättades genom [Lissabonfördraget](#) för att bistå unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som också fungerar som vice ordförande för kommissionen och ordförande för rådet (utrikes frågor), även kallat utrikesrådet. Nedan används det kortare ”den höga representanten/vice ordföranden” för denna kombinerade befattning. Enligt artikel 18 i [fördraget om Europeiska unionen](#) ska den höga representanten/vice ordföranden ”säkerställa samstämmigheten i unionens yttre åtgärder”, inbegripet dess gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

**03** Utrikestjänsten har också till uppgift att bistå Europeiska rådets ordförande, kommissionens ordförande och kommissionens generaldirektorat och avdelningar inom deras respektive funktioner i unionens yttre förbindelser. Slutligen är dess roll att agera som opartisk medlare för att hantera EU:s diplomatiska förbindelser med länder utanför EU respektive internationella organisationer. Utrikestjänsten verkar därför inom en ganska komplex organisatorisk struktur.

## Utrikestjänstens struktur

**04** Utrikestjänsten består av en central förvaltning i Bryssel och EU:s delegationer och kontor (nedan kallade *EU:s delegationer*) på olika platser i världen<sup>1</sup>. Utrikestjänstens generalsekreterare, som bistås av tre ställföreträdande generalsekreterare, övervakar det mesta av det dagliga arbetet vid utrikestjänstens huvudkontor i Bryssel (nedan även kallat *huvudkontoret*). Generalsekreteraren ska säkerställa effektiv samordning mellan alla avdelningar inom huvudkontoret och med EU-delegationerna, som fungerar som EU:s diplomatiska beskickningar i världen. I enlighet med beslutet om utrikestjänsten<sup>2</sup> är utrikestjänsten indelad i sex geografiska och fyra tematiska direktorat (se [bilaga I](#)). Utrikestjänsten har också avdelningar för planering och krishantering inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. EU:s militära stab tillhandahåller utrikestjänsten militär sakkunskap

---

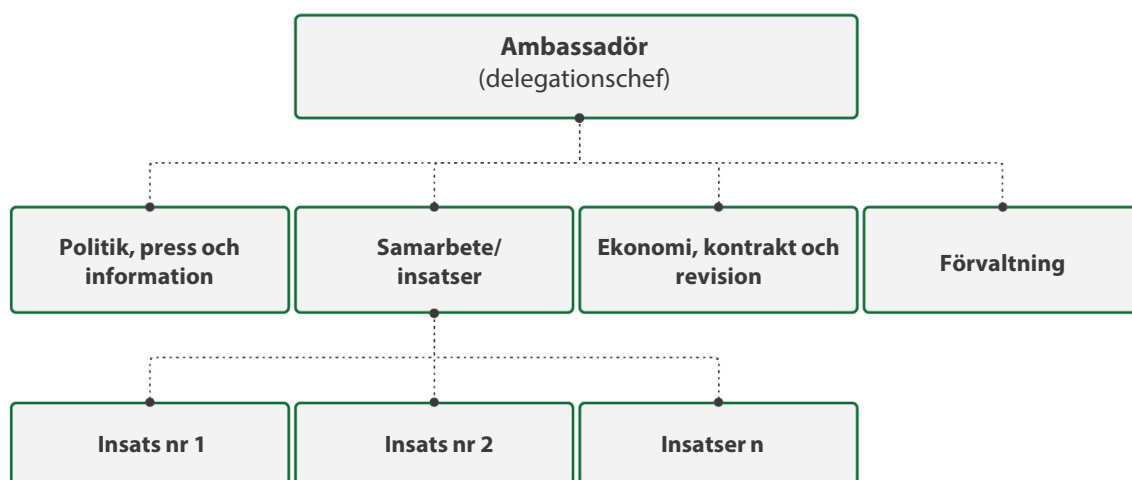
<sup>1</sup> [Rådets beslut 2010/427/EU](#) (nedan kallat *beslutet om utrikestjänsten*).

<sup>2</sup> Artikel 4.3 i [beslutet om utrikestjänsten](#).

och ger råd åt den höga representanten/vice ordföranden i militära frågor och säkerhetsfrågor.

**05** Utöver de centrala avdelningarna vid huvudkontoret består utrikestjänsten av 145 EU-delegationer, varav åtta är delegationer vid internationella organisationer. EU:s delegationer företräder EU utåt och lyfter fram unionens utrikespolitik i länder utanför EU eller i internationella organisationer. Även om EU:s delegationer kan vara uppbyggda på olika sätt beroende på politiska prioriteringar (till exempel har EU:s delegationer i utvidgningsländer en avdelning för europeisk integration) följer de i allmänhet samma grundläggande struktur (se *figur 1*). De flesta av dem fokuserade till en början främst på utvecklingsbistånd, handel och utvidgning, men har nu fått en bredare utrikespolitisk, säkerhetsmässig och politisk roll som återspeglar den allt större externa dimensionen av nästan all EU-politik.

**Figur 1 – Exempel på en EU-delegations organisationsschema**



Källa: Revisionsrätten.

## Utrikestjänstens samordnande roll

**06** Fördraget om Europeiska unionen innehåller bestämmelser om EU:s yttre åtgärder och föreskriver att den höga representanten/vice ordföranden ska bistå rådet och kommissionen i samarbetet för att säkerställa samstämmigheten i EU:s åtgärder och dess internationella politik<sup>3</sup>. Den höga representanten/vice ordföranden stöds i sin tur av utrikestjänsten<sup>4</sup>. Europeiska utrikestjänstens samordnande roll är i stora drag tudelad och omfattar samordning med kommissionen respektive med rådet och Europeiska rådet (se [figur 2](#)).

**07** Vid samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen ingår samverkan med flera av kommissionens generaldirektorat och avdelningar, främst GD Internationella partnerskap, GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar, GD Handel, GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo), GD Personal och säkerhet, GD Budget och tjänsten för utrikespolitiska instrument (FPI).

**08** Utrikesrådet styr EU:s yttre åtgärder på grundval av strategiska riktlinjer som fastställts av Europeiska rådet (som inbegriper medlemsstaterna). Relaterade politikområden genomförs och följs upp, när så är lämpligt, av den höga representanten/vice ordföranden och utrikestjänsten.

**09** Den interna samordningen är också oerhört viktig<sup>5</sup>, såväl inom utrikestjänstens huvudkontor som mellan huvudkontoret och de 145 EU-delegationerna runt om i världen och med den höga representantens/vice ordförandens kansli.

---

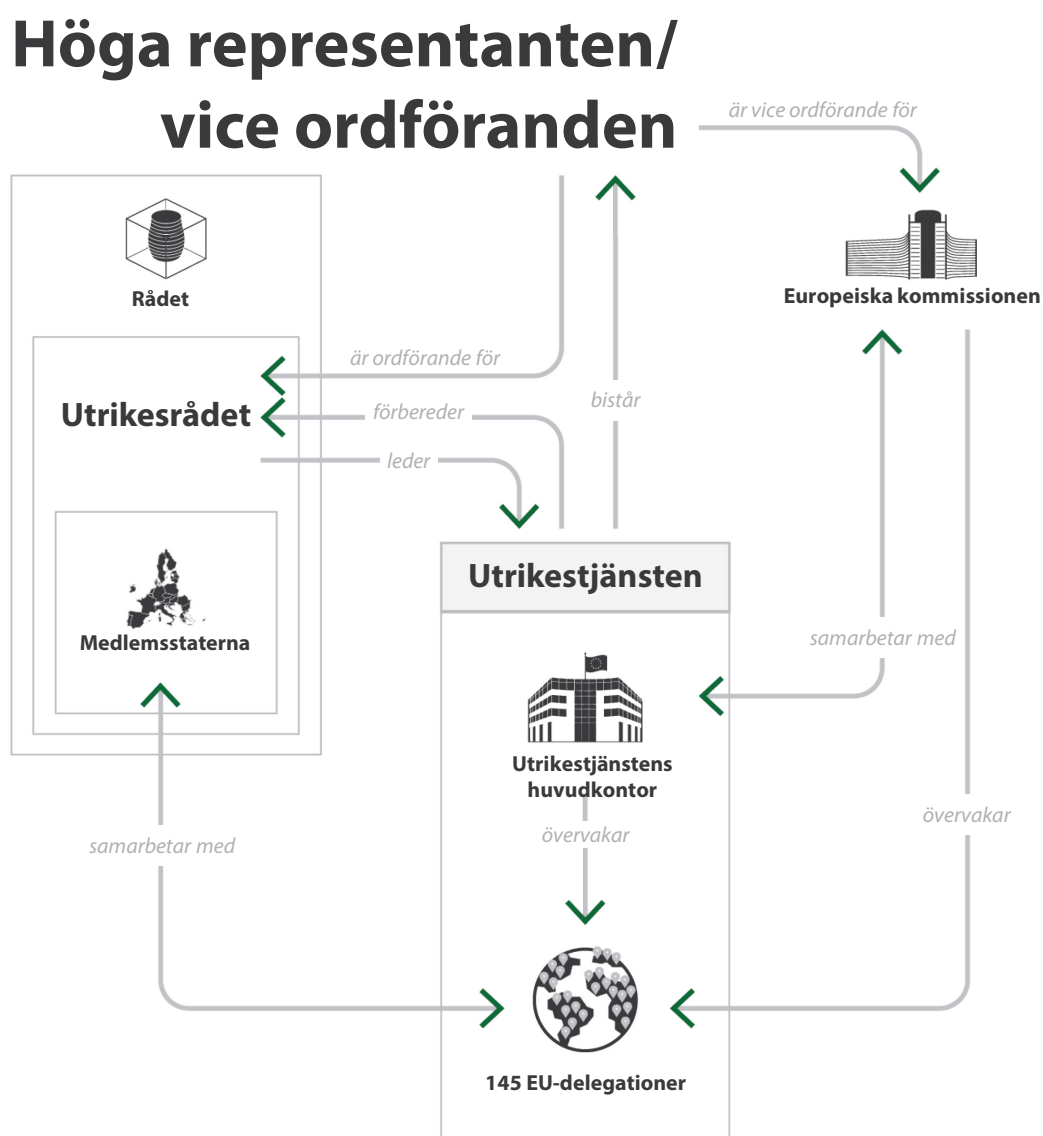
<sup>3</sup> Artikel 21.3 i [fördraget om Europeiska unionen](#).

<sup>4</sup> Artikel 2 i [beslutet om utrikestjänsten](#).

<sup>5</sup> Se ovan, artikel 4.3.



Figur 2 – Europeiska utrikestjänstens samordnande roll



Källa: Revisionsrätten.

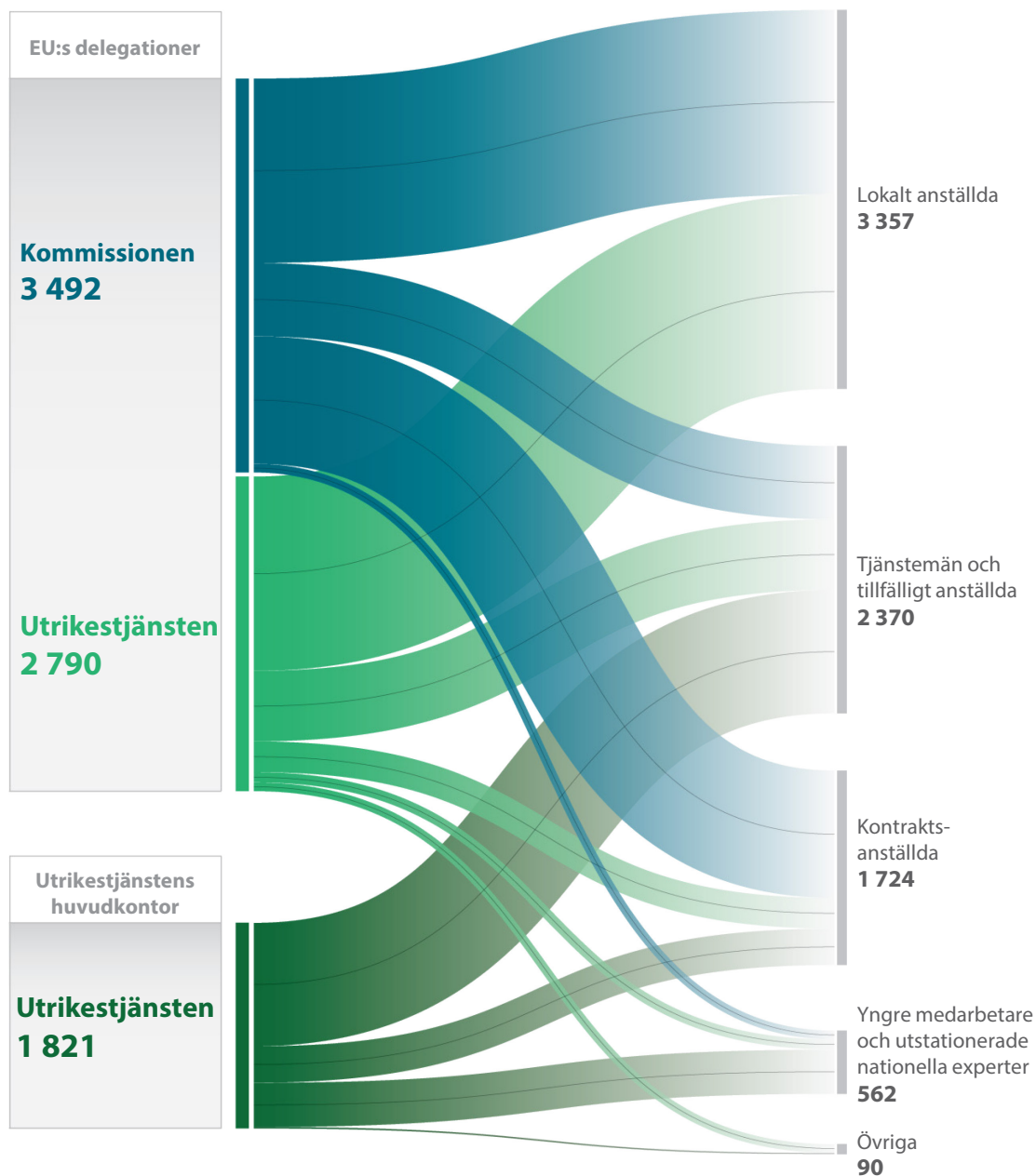
### Utrikestjänstens resurser

**10** Utrikestjänstens administrativa budget för 2022 uppgick till 787 miljoner euro<sup>6</sup>. Budgeten omfattar både utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer. Dessutom får utrikestjänsten varje år en summa pengar från kommissionen för att täcka de administrativa kostnaderna för den kommissionspersonal som arbetar vid EU:s delegationer. År 2022 uppgick detta bidrag till 241 miljoner euro.

<sup>6</sup> Europeiska utrikestjänstens årliga verksamhetsrapport för 2022, s. 58.

**11** Personalen vid utrike tjänstens huvudkontor och delegationerna är både heterogen och underlagd ständig personalrotation. Den består av tjänstemän från utrike tjänsten och kommissionen, men även av diplomater från medlemsstaterna, lokalanställda, kontraktsanställda samt tillfälligt anställda, utstationerade nationella experter, yngre medarbetare och praktikanter (se *figur 3*). Vid EU:s delegationer arbetar kommissionspersonalen under ledning av EU:s ambassadör (chefen för EU:s delegation), men de anställda är knutna till sina egna generaldirektorats hierarki och administration. Denna dubbla organisering kräver till exempel olika arbetsverktyg och administrativa bestämmelser.

**Figur 3 – Utrikestjänstens och kommissionens personalsammansättning vid huvudkontoret och EU:s delegationer**



Källa: Revisionsrätten, på grundval av 2023 års budget.

## En reform av utrikestjänsten

**12** I början av 2021 inledde utrikestjänstens generalsekreterare ett internt samråd för att se över utrikestjänsten och identifiera utmaningar och möjligheter för framtiden, bland annat aspekter som rörde samordning. Utrikestjänstens personal från både utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer deltog i fem workshoppar som ägde rum i februari 2021 där man reflekterade över utrikestjänstens framtid.

**13** Dessa workshoppar utmynnade i projektet EEAS@20, där sju fokusgrupper tog fram idéer, identifierade viktiga utmaningar på områden som rörde arbetsmetoder, organisationsstruktur och kommunikation och bearbetade dessa till konkreta arbetsförslag. Därefter utfärdades ett antal rekommendationer om en reform i mars 2021. Vi granskar dessa rekommendationer längre fram i rapporten.

## Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

**14** Den senaste tidens händelser, särskilt Rysslands invasion av Ukraina, har gjort att EU:s utrikespolitik och dess genomförande har hamnat i förgrunden jämfört med EU-medlemsstaternas och EU-institutionernas andra angelägna frågor. I sitt betänkande om [ansvarsfrihet för Europeiska utrikestjänsten för 2019](#) föreslog Europaparlamentet att revisionsrätten skulle tillhandahålla en mer riktad översyn av utrikestjänstens administrativa utgifter och stödåtgärder<sup>7</sup>. Under 2019 och 2020 föreslog Europaparlamentets utskottsordförandekonferens att revisionsrätten skulle undersöka hur utrikestjänsten fungerar.

**15** Vi har tidigare offentliggjort två andra särskilda rapporter om utrikestjänsten. År 2014 granskade vi inrättandet av utrikestjänsten<sup>8</sup> och tog upp frågor som rörde utrikestjänstens samordning med kommissionen och medlemsstaterna. År 2016 granskade vi hur utrikestjänstens förvaltar sina fastigheter<sup>9</sup>.

**16** Denna revision inriktas på utrikestjänstens samordnande roll på området yttre åtgärder. Syftet är att bedöma om samordningen är ändamålsenlig och ge rekommendationer för att förbättra samordningen såväl inom utrikestjänsten som med kommissionen och rådet. Revisionen omfattar inte utrikestjänstens övriga uppgifter, till exempel sådana som rör budgettransaktioner, konsulärt skydd, underrättelseverksamhet och sanktionspolitik.

**17** Vår övergripande revisionsfråga var huruvida utrikestjänstens samordning, både internt och med kommissionen och rådet, var ändamålsenlig. För att besvara denna fråga undersökte vi hur ändamålsenlig samordningen var

1. inom utrikestjänstens huvudkontor (inbegripet mellan utrikestjänsten och den höga representantens/vice ordförandens kansli),
2. mellan huvudkontoret och EU:s delegationer,
3. mellan utrikestjänsten och kommissionen och rådet.

---

<sup>7</sup> 2020/2149(DEC), 26 mars 2021, s. 5.

<sup>8</sup> [Särskild rapport 11/2014](#).

<sup>9</sup> [Särskild rapport 07/2016](#).

**18** Revisionen omfattade perioden från september 2021 (då utrikestjänsten började införa nya arbetsmetoder och förfaranden och uppdaterade sin struktur) till april 2023.

**19** Våra iakttagelser bygger på följande beviskällor:

- En granskning av handlingar som tillhandahållits av utrikestjänstens huvudkontor och den höga representantens/vice ordförandens kansli, kommissionen och rådet samt av de EU-delegationer som vi besökte.
- En analys av ett urval av förfaranden, som avsåg möten i gruppen för extern samordning (Exco), avdelningsövergripande samråd, utrikesrådets möten, Europeiska rådets möten och internationella toppmöten, inbegripet olika handlingar, bland annat dagordningar för sammanträden och underliggande dokument, briefingar, bidrag från andra avdelningar och e-postkorrespondens.
- Flera fysiska möten och videomöten med personal från utrikestjänstens huvudkontor, GD Internationella partnerskap och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar samt EU:s särskilda representanter och några ordföranden för rådets arbetsgrupper och ordföranden för kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp).
- En enkät till EU:s alla ambassadörer, med en svarsfrekvens på 82 % (119 av EU:s totalt 145 delegationer).
- Fältbesök vid fyra av EU:s delegationer som ingick i urvalet, nämligen Bosnien och Hercegovina, Tanzania och Turkmenistan samt EU:s delegation vid FN i New York.
- Rapporter från kommissionens tjänst för internrevision (IAS).

**20** När vi valde ut vilka av EU:s delegationer som vi skulle göra fältbesök hos utgick vi från följande kriterier:

- Antalet anställda.
- Geografisk placering och täckning (dvs. ett land, flera länder eller multilaterala organisationer).
- Om delegationerna nyligen hade besökts av utrikestjänstens avdelning för inspektioner.
- Hur balansen mellan utrikestjänstens och kommissionens personal såg ut.
- Om EU-medlemsstaters ambassader fanns på plats i landet.

# Iakttagelser

## Utrikestjänstens huvudkontor: en intern översyn förbättrade arbetsmetoderna, men brister kvarstår i informationshanteringen

**21** I detta avsnitt bedömer vi utrikestjänstens arbetsmetoder, förfaranden och riktlinjer och de verktyg som finns tillgängliga vid huvudkontoret mot bakgrund av den nyligen genomförda översynen 2021. Vi bedömde framför allt om

1. EEAS@20 påverkade utrikestjänstens arbetsmetoder och förfaranden,
2. utrikestjänstens metoder, förfaranden och riktlinjer var fullständiga och omfattade alla områden inom dess ansvarsområde, och om samordningskanalerna gjorde att viktiga intressenter kunde delta i utrikestjänstens arbete,
3. tillgängliga verktyg, särskilt it-relaterade verktyg, var ändamålsenliga för att främja samordningen.

## En omfattande översyn har genomförts, men utan någon tydlig handlingsplan eller tidsplan

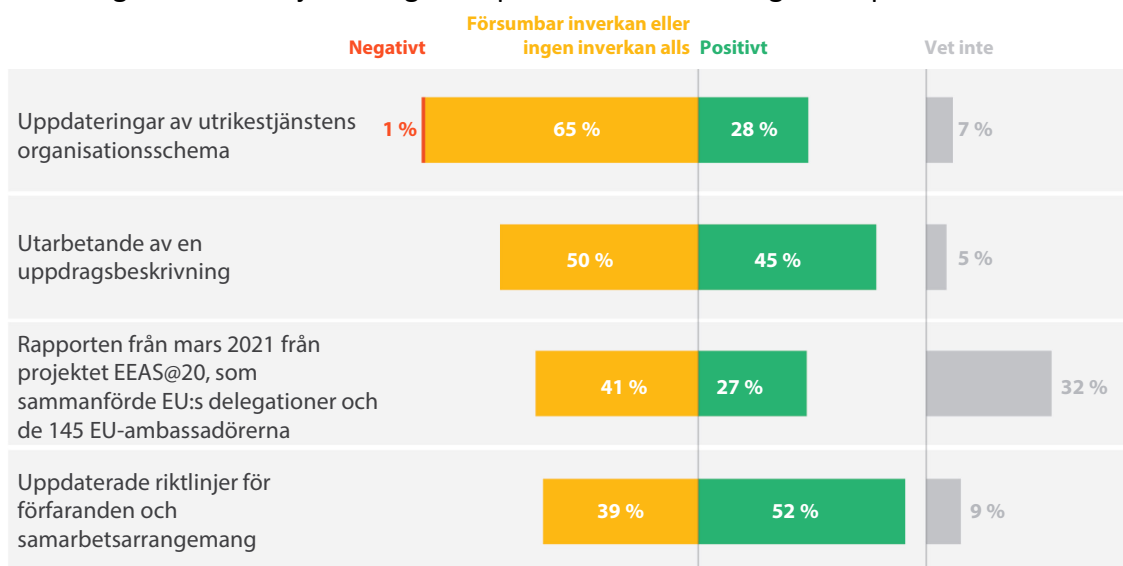
**22** När utrikestjänsten fyllde tio år, och som ett resultat av den EEAS@20-översyn som inleddes i början av 2021 (se punkterna **12** och **13**), beslutade utrikestjänsten att vidta åtgärder för att förbättra sin interna struktur och sitt funktionssätt och inta en ändamålsenligare geopolitisk roll med hjälp av EU:s delegationer. De rapporter som utarbetades av fokusgrupperna i mars 2021 innehöll rekommendationer, men där fastställdes inga tidsfrister eller delmål. Ett antal framlagda förslag ledde till successiva förändringar i utrikestjänstens struktur. Till exempel omorganiserades det direktorat inom förvaltningen som ansvarar för globala frågor för att bättre anpassas till kommissionens och rådets nya strategiska prioriteringar (se *bilaga I*).

**23** I april 2022 lades en ny uppdragsbeskrivning fram, och de första stegen togs för ett pilotprojekt för att inrätta en europeisk diplomatakademi, med målet att bygga upp en fullvärdig EU-diplomatkår för att främja EU:s utrikespolitik och externa intressen. Vi anser att de här initiativen var viktiga för att ytterligare stärka utrikestjänstens institutionella och diplomatiska identitet.

**24** Överlag innebar EEAS@20-översynen 2021 en omfattande självgranskning där man identifierade viktiga områden för förbättringar och gav värdefulla rekommendationer (se punkterna 22 och 23). Översynen åtföljdes dock inte av en tydlig, prioriterad handlingsplan eller en tidsplan för genomförandet i syfte att göra personalen medveten om planerade eller kommande förändringar eller resonemangen bakom dem. Till exempel presenterades eller förklarades inte alltid de successiva förändringarna i organisationsschemat och inte heller mervärdet av beslutet att ändra organisationsstrukturen på ett tydligt sätt för personalen. Vår enkät visade att endast 28 % av EU:s ambassadörer ansåg att den uppdaterade strukturen hade en positiv inverkan på delegationens prestation. I mars 2021 kom en rapport från en EEAS@20-arbetsgrupp som lyfte fram förslag till förbättrade förbindelser mellan utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer, men 73 % av de svarande kände antingen inte till rapporten eller ansåg att den hade en försumbar inverkan eller ingen inverkan alls (se [figur 4](#)).

#### Figur 4 – Effekterna av utvalda åtgärder till följd av översynen vid utrikestjänsten

Enkätfråga: Hur har följande åtgärder påverkat din EU-delegations prestation?



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.



## Förbättrade samarbetsarrangemang och riktlinjer

**25** Till följd av de resultat som EEAS@20-arbetsgruppen för arbetsmetoder kom fram till sammanställde utrike tjänsten sina befintliga arbetsmetoder och riktlinjer och utarbetade nya arbetsmetoder och riktlinjer. De förtecknas på välstrukturerade sidor på utrike tjänstens intranät. Samarbetsarrangemangen omfattar praktiskt taget alla relevanta områden där mer än en av utrike tjänstens avdelningar ingår. Befintliga samarbetsarrangemang gör till exempel att EU:s delegationer kan bidra till utrikesrådets arbete och få information om resultatet av utrikesrådets möten (se även punkt [97](#)).

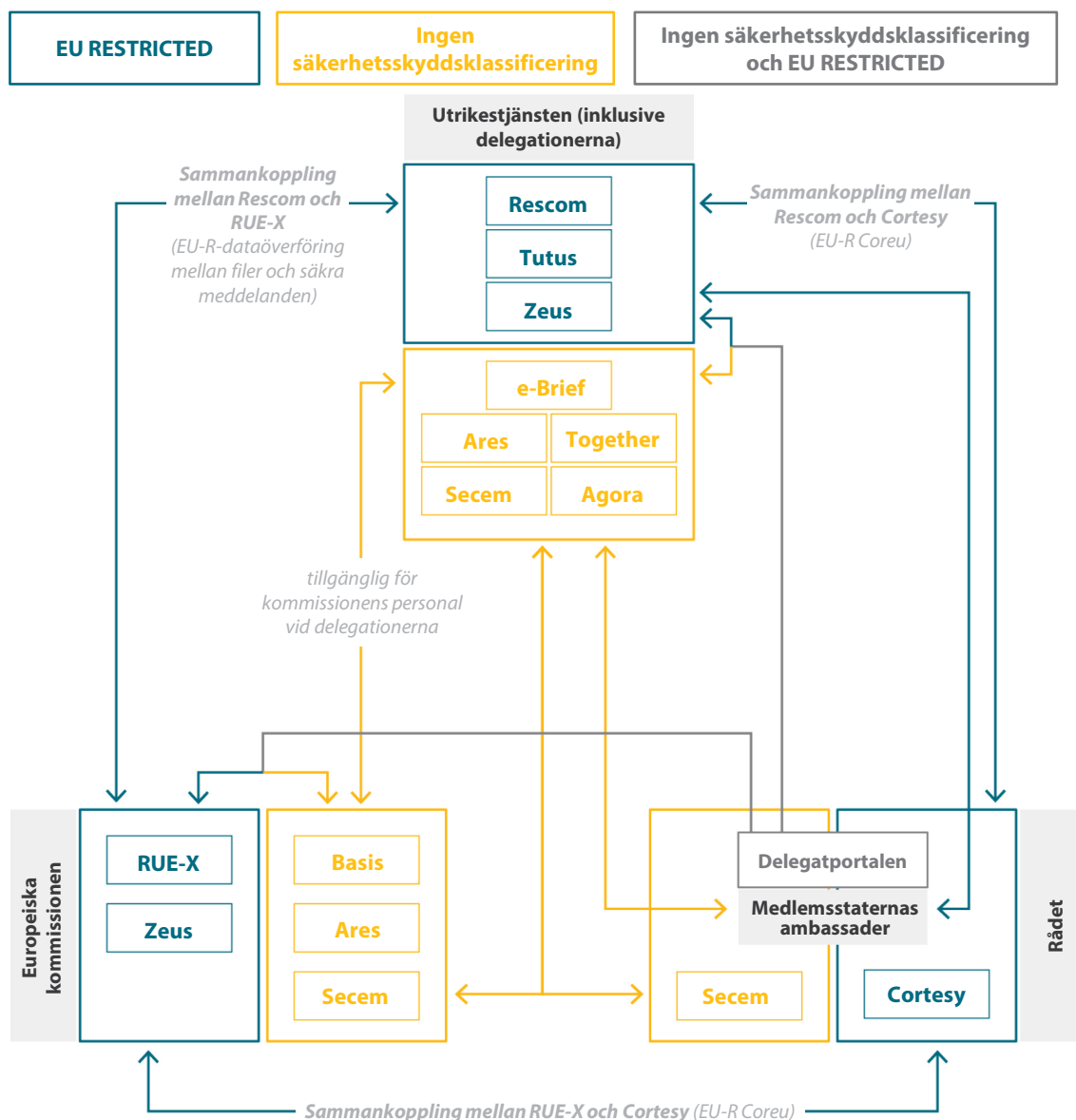
**26** För samtliga arbetsmetoder eller samarbetsarrangemang finns det en kontaktpunkt som ansvarar för att uppdatera och förbereda kurser för nyanställda. Riktlinjerna är uttömmande, men flödesdiagram eller visuella framställningar används sällan i riktlinjerna för att göra komplicerade förfaranden lättare att förstå. Flera samarbetsarrangemang uppdaterades 2022 och 2023, bland annat för förbindelserna mellan utrike tjänsten och den höga representantens/vice ordförandens kansli. Dessutom reviderade utrike tjänsten instruktionerna för utarbetande och godkännande av briefingar och meddelanden. Uppdaterade riktlinjer och samarbetsarrangemang välkomnades av 52 % av EU:s ambassadörer, enligt enkäten (se [figur 4](#)).

**27** Samordningen inom utrike tjänstens huvudkontor består av regelbundna möten mellan horisontella och tematiska direktorat och veckovisa möten med den högsta ledningen. Samordning sker också genom politisk rapportering och i samband med utarbetandet av politiska initiativ, briefingar och ståndpunktsdokument. Vi kunde konstatera utifrån vår skrivbordsgranskning och intervjuer med utrike tjänstens högsta ledning att det finns utrymme för utökat deltagande vid sådana möten för att främja en bättre samordning. Till exempel är informationsutbytet vid den högsta ledningens möten mycket uppskattat, men EU:s särskilda representanter, som i övrigt fullgör en roll på hög nivå för att bistå den höga representanten/vice ordföranden och samordna EU:s politik i sina respektive regioner, deltar inte i dessa möten.

## Verktygen för informationshantering stöder inte samordningen fullt ut

**28** Verktyg för informationshantering, som förvaltas av utrike tjänstens huvudkontor, spelar en nyckelroll eftersom de gör att utrike tjänsten kan samordna sitt arbete både internt och med andra institutioner (se även [figur 5](#)). Dessa verktyg är främst avsedda för samarbete, kunskaps- och informationshantering, registrering och säkert informationsutbyte.

Figur 5 – It-verktyg för intern och interinstitutionell samordning



Källa: Revisionsrätten.

### Informationshanteringen saknar fortfarande verktyg för effektivt samarbete och kunskapshantering

**29** Att funktionella och tillförlitliga it-verktyg finns installerade är avgörande för en god samordning och bör bygga på en gedigen informationshanteringsstrategi. Utrikestjänsten utformade en informationshanteringsstrategi 2019, där man identifierade organisationens största utmaningar sett till vilka verktyg som behövdes. Där angavs bland annat följande: "It-verktygen lämpar sig inte fullt ut för utrikestjänstens behov. Verktygen är för många, de är ofta komplicerade att använda, de har begränsningar som är svåra att hantera, de underlättar inte för effektiva sökningar, de är inte kompatibla och tillhandahåller halveffektiva funktioner. Det är

svårt att få mobil åtkomst eller fjärråtkomst till dessa applikationer och de är inte användarvänliga.”

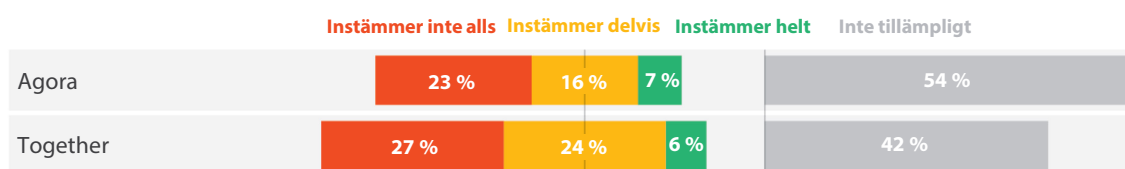
**30** I informationshanteringsstrategin identifierades behovet av tre sammankopplade plattformar för att hantera information, nämligen 1) en samarbetsplattform, 2) en plattform för kunskapshantering och 3) en plattform för registrering. Efter våra intervjuer vid utrikestjänstens huvudkontor och de EU-delegationer som vi besökte stod det klart att de viktigaste it-behovet i stort sett var desamma som redan angetts i informationshanteringsstrategin. Vi konstaterade att två av dessa tre centrala plattformar fortfarande inte fungerade fullt ut vid tidpunkten för revisionen.

**31** För det första identifierade utrikestjänsten att det behövdes en **samarbetsplattform** för att sammanföra personalen och underlätta samordningen av sådant arbete som involverade flera olika avdelningar inom utrikestjänsten eller kommissionen. Detta skulle minska e-posttrafiken och effektivisera samarbetet. Vi konstaterade att de verktyg som utrikestjänsten använde och som påminde mest om samarbetsverktyg var Agora och Together. Agora används dock främst av EU:s delegationer vid internationella organisationer för att samarbeta med medlemsstaternas ambassader, men inte med kommissionen. Man slutade använda plattformen i början av 2022 på grund av säkerhetsproblem. Den ersattes då med en uppgraderad version, men även den har orsakat fortsatta problem för användarna, bland annat i form av skadliga programfixar.

**32** Together fungerar mer som ett nätverksverktyg för utrikestjänsten och används inte av kommissionen, som har sitt eget system. Endast 6 % av EU:s ambassadörer ansåg att det uppfyllde delegationens behov fullt ut (se [figur 6](#)). Det finns inte någon gemensam onlineplattform för dokumenthantering där all berörd personal kan arbeta med ett dokument, vilket hämmar samordningen, både vid utrikestjänstens huvudkontor och med EU:s delegationer och kommissionen (vilket i sin tur ökar den tid och det arbete som krävs för att ta fram det slutliga dokumentet).

## Figur 6 – Enkätundersökning bland EU:s ambassadörer – samarbetsverktyg

Enkätfråga: I vilken utsträckning instämmer du i påståendet om att följande samarbetsverktyg har fungerat ändamålsenligt för att tillgodose din EU-delegations behov?



Källa: Revisionsrätten.

**33** För det andra ringades **kunskaps- och informationshantering** in som ett problem av EU:s delegationer och rådets arbetsgrupper och angavs som ett förbättringsområde i informationshanteringsstrategin. De framhöll svårigheterna med att få tillgång till relevant information (t.ex. en översikt över EU:s verksamhet i ett visst land, insatsområden eller projektinformation). Sådan information är i dag utspridd. Vi anser att sådan spridd kunskap utgör en direkt risk för det institutionella minnet och insatsernas effektivitet och att detta kan innebära en anseenderisk.

**34** Den tredje plattformen som behövdes enligt informationshanteringsstrategin var ett **registreringsverktyg** som skulle baseras på det befintliga avancerade dokumentsystemet Ares. Ares är ett dokumenthanteringssystem som används av både utrikestjänsten och kommissionen. Det är nödvändigt att ha ett kraftfullt sökverktyg som baseras på Ares med tanke på den stora mängden information från hela världen. Vår enkät visade att de allra flesta (73 %) av EU:s ambassadörer uppskattar Ares. Vår revision visade dock att inskränkningar av användarnas åtkomsträttigheter till följd av verktygets utformning och säkerhetsinställningar begränsar i vilken utsträckning utrikestjänsten kan använda Ares som ett effektivt internt sökverktyg.

**35** Utöver plattformarna är it-verktyg som verifierar att rätt information kommer till rätt mottagare viktiga. Det gäller särskilt för utrikestjänsten mot bakgrund av dess heterogena personal (se punkt 11), det faktum att en del av personalen anställs för kortare perioder (upp till fyra eller sex år när det gäller kontraktsanställda respektive tillfälligt anställda) och EU-delegationernas policy för personalrotation. De EU-delegationer som vi besökte uttryckte oro över bristen på centralt uppdaterade sändlistor. En av dessa EU-delegationer, liksom ordförandena för flera av rådets arbetsgrupper, berättade att sändlistorna ofta innehöll hundratals e-postadresser som varken var centralt automatiserade eller regelbundet uppdaterade, och att funktionsbrevlådor inte användes på ett konsekvent sätt. När e-postadresser matas in

manuellt kan det leda till fel och att information inte alltid når de berörda personerna. De som svarade på vår enkät nämnde ofta att problem med sändlistorna var något som begränsade samordningen. I informationshanteringsstrategin identifierades dessutom att den interna styrningen för distributionslistorna var bristfällig.

**36** Europeiska utrikestjänsten och kommissionen har var för sig eller tillsammans infört ett antal it-verktyg för att underlätta samarbetet eller samordningen mellan delegationerna och kommissionens berörda generaldirektorat eller avdelningar. Begränsade interoperabilitetsmöjligheter mellan vissa verktyg och problem med att använda verktygen påverkar dock denna samordning (se punkterna **42** och **98**). Situationen kompliceras ytterligare av utrikestjänstens utspridda struktur med EU-delegationer runt om i världen som arbetar nära kommissionen. Det är inte alltid smidigt för utrikestjänsten att kopiera kommissionens val av it-verktyg, även om en gemensam lösning skulle förbättra samordningen. Utrikestjänsten måste beakta olika programvarumiljöer (även dem som används av EU:s delegationer), utmaningar i samband med molnbaserade datortjänster, olika säkerhetsstandarder och it-avdelningarnas varierande storlekar och budgetar. Men det kan också vara förvirrande för EU-delegationernas personal att använda separata system och programvaror, eftersom de ibland är tvungna att använda två profiler för samma administrativa verktyg.

**37** Alla personer som intervjuades och alla EU-delegationer som vi besökte var ense om att kommunikationen med kommissionen i Bryssel hade gynnats avsevärt av den ökade användningen av videokommunikationsverktyg som började i samband med covid-19-pandemin. Sådana verktyg gör det också möjligt för kommissionens personal att delta i veckomöten mellan EU:s delegationer och utrikestjänstens huvudkontor. Kommissionen, utrikestjänsten och delegationerna har dock inte enats om ett gemensamt videokommunikationsverktyg. De använder flera olika verktyg såsom Zoom, Webex, Skype och Teams, vilket gör anordnandet av sådana möten till viss del ineffektivt och försvårar användningen av samarbetsverktyg (se även punkt **31**).

#### **Utbyte av känsliga och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter försvåras av it-verktygens begränsningar**

**38** Utrikestjänsten hanterar och producerar en betydande mängd information som bör hanteras på ett säkert sätt. Utrikestjänsten har åtagit sig att följa reglerna om säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter<sup>10</sup>. Den tar också fram många känsliga rapporter som inte är säkerhetsskyddsklassificerade. För sådana rapporter har

---

<sup>10</sup> Beslut om Europeiska utrikestjänstens säkerhetsbestämmelser, [ADMIN \(2017\) 10](#).

utrikestjänsten ”ärvt” en blandning av kommissionens och rådets dokumentklassificeringar, som den fortfarande använder. Den använder till exempel fortfarande klassificeringen ”limité”, en klassificering som härrör från rådet och inte används av kommissionen.

**39** Detta ökar risken för att en institution får en inkommande handling med en säkerhetsskyddsklassificering som den inte känner igen och följaktligen skickar den via fel kanal. Kommissionens tjänst för internrevision gjorde en liknande iakttagelse och lyfte fram viktiga förbättringsområden. En förordning om informationssäkerhet har dock föreslagits<sup>11</sup> för att bidra till att lösa problemet med olika säkerhetsskyddsklassificeringar inom EU:s institutioner och byråer och andra EU-organ.

**40** Utöver ett harmoniserat och övergripande system för säkerhetsskyddsklassificering är det mycket viktigt att man kan utbyta information via säkra kanaler och säkerställa interoperabiliteten mellan de system som används och andra EU-institutioners system.

**41** Inom ramen för utrikestjänstens informationshanteringsstrategi utvecklade utrikestjänsten 2020 sin egen interna it-lösning – Rescom – för att utarbeta, lagra, samarbeta om och skicka information med klassificeringen EU RESTRICTED. Det gjorde man i stället för att använda kommissionens RUE-system, som man höll på att fasa ut. Men enligt dem vi talade med vid EU:s delegationer kan Rescom vara ohanterligt och tillgodoser inte alltid deras behov. En av de EU-delegationer som vi besökte hade inte haft någon Rescom-dator under flera års tid, men hade just fått en (för hela delegationen) strax före vår revision. Den kunde inte användas på grund av EU-delegationens dåliga lokala internetuppkoppling. En annan EU-delegation som vi besökte hade haft problem med övergången från RUE till Rescom. Vi konstaterade att dessa problem gjorde att Rescom användes i begränsad omfattning, vilket ökar risken för att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas via mindre säkra kanaler. När EU:s ambassadörer svarade på vår enkät höll 39 % delvis med om att Rescom var ändamålsenligt och endast 20 % av dem höll med om att Rescom tillgodosåg deras behov fullt ut (se [ruta 1](#) och [figur 7](#)).

---

<sup>11</sup> Förslag till förordning om informationssäkerhet i unionens institutioner, organ och byråer, COM(2022) 119.

## Ruta 1

### It-verktyg för säker kommunikation – synpunkter från EU-delegationernas ambassadörer

När det gäller säker kommunikation ansåg flera EU-ambassadörer att de nuvarande it-lösningarna inte var hållbara på längre sikt, samtidigt som de erkände de insatser som utrikestjänstens it-avdelningar hade gjort för att underhålla systemen. En ambassadör ansåg att det behövde göras en omfattande översyn av befintliga resurser och befintlig infrastruktur och att tillräckliga medel behövde anslås för att uppdatera och underhålla systemen.

Flera ambassadörer klagade över att Rescom, utrikestjänstens system för säker kommunikation, även om det är säkert, var för tungrovt och ohanterligt för de internethastigheter som fanns tillgängliga i deras respektive länder. Detta gjorde det för långsamt och ineffektivt att använda, även för enklare uppgifter.

En ambassadör nämnde att man fått teknisk vägledning om hur man skulle använda Rescom, men att det inte fanns någon praktisk vägledning och inte heller någon motivering till varför systemet skulle användas för rapportering. Till följd av detta hade ambassadören i stället använt Secem (se punkt 43) som, även om det verktyget är mindre säkert än Rescom, var praktiskt och lätt att använda.

En annan ambassadör beklagade att Rescom inte var tillgängligt för merparten av personalen. Vederbörande rekommenderade att man skulle ge fler åtkomst till Rescom och skapa en bättre säkerhetskultur, som innebar att man inte hade tillgång till e-postmeddelanden via sina privata mobila enheter. Vidare ansåg ambassadören att delegationerna också bör ha verktyg för att skicka handlingar som klassificeras som EU CONFIDENTIAL eller EU SECRET.

*Källa:* Revisionsrättens enkätundersökning.

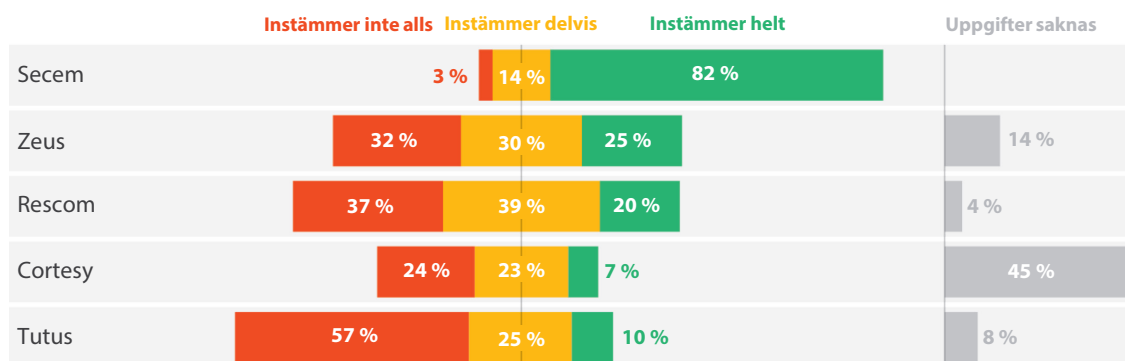
**42** Att utbyta information på ett säkert sätt är en central och angelägen fråga för EU:s delegationer. Endast 53 % av de som svarade på vår enkät uppgav att de hade lämpliga it-verktyg för att dela dokument med kommissionens generaldirektorat eller avdelningar på ett säkert sätt. Några av de it-verktyg som EU:s delegationer för närvarande använder för att på ett säkert sätt utbyta information med de medlemsstater som finns representerade i samma land är antingen för komplexa eller inte användarvänliga och har därför inte börjat användas i någon större utsträckning. Andra it-verktyg har drabbats av säkerhetsproblem och lever fortfarande inte upp till användarnas behov (se punkt 31). Till exempel uppgav tre av de EU-delegationer som vi besökte att krypteringsprogrammet Zeus för säker överföring av sekretessbelagda handlingar var alltför ohanterligt. Detta begränsade både deras och medlemsstaternas ambassaders användning av krypteringsprogrammet, vilket påverkade både

kommunikationssäkerheten och deras möjlighet att arbeta effektivt med ett gemensamt digitalt dokument (ibland var de tvungna att skriva ut och dela ut papperskopior).

**43** I vår enkätundersökning ansåg 32 % respektive 57 % av EU:s delegationer att Zeus och Tutus (säkra smarttelefoner som använder Rescom) inte fungerade ändamålsenligt för att deras behov skulle tillgodoses (se [figur 7](#)). I vår enkät frågade vi också EU:s ambassadörer vad de tyckte om Secem (ett system för utbyte av känslig information via e-post som används av utrikestjänsten och kommissionen) och Cortesy (ett system för krypterad kommunikation mellan de nationella utrikesministerierna, utrikestjänsten, rådet och kommissionen). De ansåg att Secem var ett ändamålsenligt system. Endast 7 % av EU:s ambassadörer höll helt med om att Cortesy var ett ändamålsenligt verktyg (se [figur 7](#)).

### Figur 7 – Ändamålsenligheten hos EU-delegationernas it-verktyg för säker kommunikation

Enkätfråga: I vilken utsträckning instämmer du i påståendet om att följande verktyg för utbyte av säker information har fungerat ändamålsenligt för att tillgodose behoven hos din EU-delegation?



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

**44** Eftersom flera EU-delegationer har rapporterat att Zeus, Tutus eller Agora har varit svåra att använda, har några av dem, däribland tre av de fyra som vi besökte, använt kommersiellt tillgängliga snabbmeddelandetjänster. Dessa applikationer tillhandahålls dock inte av EU-institutionerna, och det är utrikestjänstens policy att inte tillåta användningen av kommersiellt tillgängliga snabbmeddelandetjänster för utbyte av tjänsterelaterad information. Utrikestjänsten använder i stället gärna en alternativ säker meddelandetjänst, Signal.



## Utrikestjänsten och EU:s delegationer: samordningen främjas av frekvent kommunikation, men delegationerna saknar återkoppling från huvudkontoret om planering och politisk rapportering

**45** Vi undersökte de befintliga mekanismerna för samordning mellan utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer, och tittade särskilt på om

1. utrikestjänsten hade inrättat lämpliga interna samarbetsarrangemang och strukturer för att främja samordningen med EU:s delegationer,
2. dessa användes på ett ändamålsenligt sätt.

### Tillsynen på hög nivå backas upp av god bilateral kommunikation mellan utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer

#### Eudel är ett användbart forum för samordning på delegationsnivå

**46** Samordningen och förvaltningen av utrikestjänstens och kommissionens personal vid EU:s delegationer styrs av ett rådgivande organ kallat Eudel, som inrättades 2012 genom ett gemensamt beslut av kommissionen och den höga representanten/vice ordföranden<sup>12</sup>. Eudel kan utfärda rekommendationer till båda institutionerna. Organet består av en direktör vardera från utrikestjänsten, GD Internationella partnerskap, generalsekretariatet, GD Budget och GD Personal och säkerhet.

**47** Eudel strävar efter att säkerställa samarbete och ömsesidigt samråd mellan utrikestjänsten och kommissionens berörda generaldirektorat och avdelningar i alla frågor som rör förvaltningen av EU:s delegationer. Enligt utrikestjänsten fungerar organet som ett forum för informationsutbyte i frågor av ömsesidigt intresse, särskilt när det gäller förvaltningen av resurser och EU-delegationernas förmåga att snabbt anpassa sig till politiska prioriteringar eller oförutsedda situationer. Dagordningarna för Eudels sammanträden har också en stående punkt som rör samordningen av it-frågor. Sammanträdesprotokollen visar att organet främjar utbyte av information och idéer mellan utrikestjänsten och kommissionens generaldirektorat och avdelningar. Till exempel har man diskuterat förberedelserna inför 2022 års bedömning av arbetsbördan (se även punkt **85**), som följdes upp vid efterföljande sammanträden.

---

<sup>12</sup> *Joint Decision on Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union (JOIN/2012/0008).*

## **Utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer kommunicerar ofta med varandra**

**48** I oktober 2021 medgav utrikestjänstens generalsekreterare att samordningen mellan utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer bör stärkas och utfärdade riktlinjer för förbättrad politisk samverkan mellan EU-delegationerna och huvudkontoret. I riktlinjerna betonades behovet av regelbundna landsspecifika möten mellan utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer, som kommissionens generaldirektorat och avdelningar bjuds in till vid behov.

**49** Varje EU-delegation tilldelas en handläggare vid utrikestjänstens huvudkontor. Vi konstaterade att delegationer och handläggare ofta kommunicerade med varandra, och det fanns delegationspersonal som rapporterade att de hade närmast daglig kontakt med handläggaren. Kvaliteten på dessa utbyten förbättrades på grund av den ökade användningen av videokonferensverktyg till följd av covid-19-krisen (se punkt [37](#)).

## **Delegationerna får tydliga instruktioner från utrikestjänstens huvudkontor, men planeringen försvåras till följd av förseningar vid huvudkontoret och bristande återkoppling**

### **Uppdragsbeskrivningar tillhandahåller användbar vägledning men hade inte utfärdats för några av EU:s ambassadörer**

**50** Uppdragsbeskrivningar är viktiga dokument som utgör ramen för EU-delegationernas arbete. De bör riktas till EU:s ambassadörer när de inleder sitt uppdrag och ange hur och när EU:s mål förväntas vara uppnådda i det land till vilket de utnämns. De tillhandahåller också den ram på vilken EU:s ambassadörer kan basera sina årliga förvaltningsplaner. De flesta som svarade på vår enkät ansåg också att de var en användbar vägledning för att styra EU-delegationernas åtgärder (omkring 60 % höll med, 37 % höll delvis med, medan färre än 4 % inte höll med om detta). Alla nuvarande EU-ambassadörer hade dock inte fått uppdragsbeskrivningar för sitt uppdrag. Av de fyra EU-delegationer som vi besökte hade en inte fått någon uppdragsbeskrivning, och vår enkät till EU:s ambassadörer visade också att 7 % av de tillfrågade inte hade fått någon uppdragsbeskrivning för sitt uppdrag.

## Dålig kontakt mellan utrikeståjstens huvudkontor och EU:s delegationer i samband med den årliga planeringen

**51** Årliga förvaltningsplaner upprättas för utrikeståjsten som helhet (av utrikeståjstens huvudkontor) samt individuellt av varje EU-delegation. Dessa planer bör ange det årets huvudsakliga verksamhet och förklara hur den kommer att bidra till utrikeståjstens och kommissionens övergripande mål. Behovet av EU-delegationernas bidrag till den politiska planeringen ingår också i riktlinjerna för förbättrad politisk samverkan mellan utrikeståjstens huvudkontor och EU:s delegationer.

**52** Vi konstaterade att utrikeståjsten hade ett fastställt förfarande för hur EU:s delegationer skulle utarbeta sina årliga förvaltningsplaner, men att tidsramarna var oförutsägbara och inte kunde förutses av EU:s delegationer. Inför utarbetandet av de tre senaste årliga förvaltningsplanerna 2021–2023 skickade utrikeståjstens huvudkontor ut uppdaterade mallar och instruktioner mellan oktober och februari månad med tidsfrister för inlämning på mellan fyra och åtta veckor. Till exempel skickades 2023 års mall för den årliga förvaltningsplanen till EU:s delegationer den 16 december 2022, vilket några av EU:s ambassadörer ansåg var för sent då tidsfristen för inlämning var den 27 januari 2023.

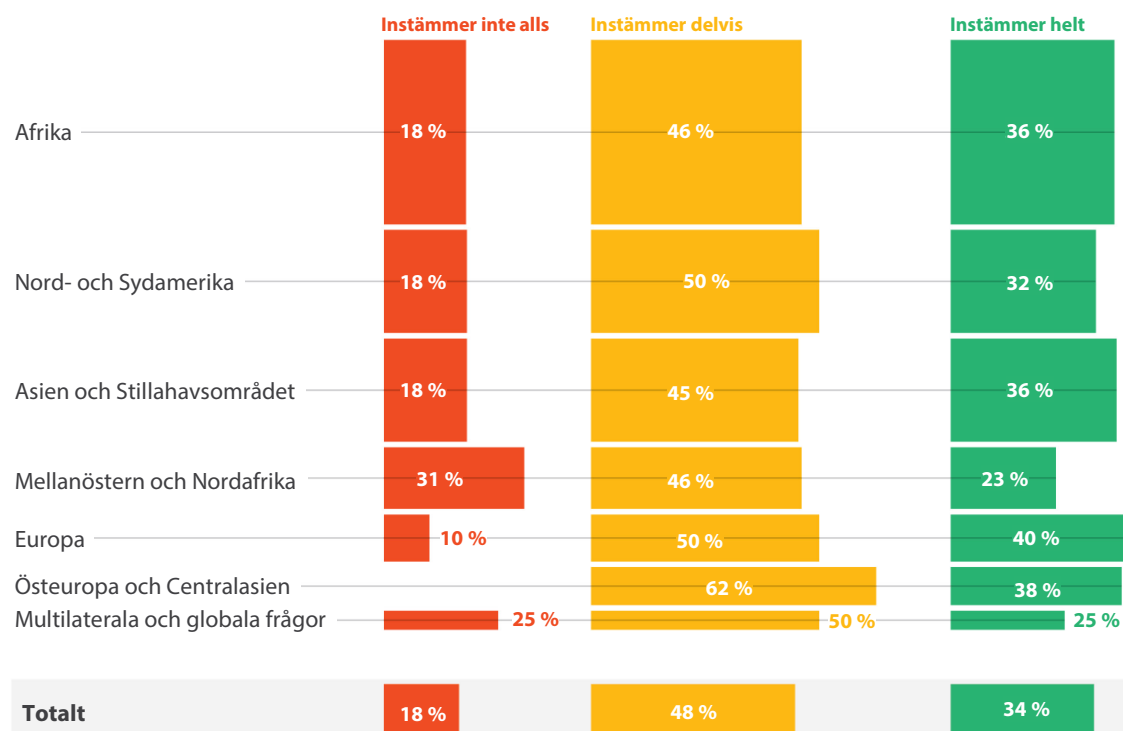
**53** Olika instruktioner till EU-delegationerna om hur de skulle utforma sina årliga förvaltningsplaner utfärdades mellan 2021 och 2023. Under 2022 och 2023 ombads delegationerna att koppla sina inlämnade förvaltningsplaner till huvudkontorets årliga förvaltningsplan för samma år. Men huvudkontorets sena publicering av sin årliga förvaltningsplan – den 7 juli 2022 (sex månader efter årets början) respektive den 8 mars 2023 (två månader för sent) – innebar i praktiken att delegationerna aldrig kunde basera de förvaltningsplaner som de lämnade in på huvudkontorets övergripande årliga förvaltningsplan.

**54** De EU-delegationer som vi besökte hade olika åsikter om huruvida årliga förvaltningsplaner i sin nuvarande form är användbara planeringsdokument, trots att de i allmänhet, liksom de flesta av dem som svarade på enkäten, var överens om att de årliga förvaltningsplanerna skulle kunna spela en viktig roll i EU-delegationernas planering (se [figur 8](#)). Mot denna bakgrund beslutade GD Internationella partnerskap nyligen att inte längre bidra till EU-delegationernas årliga förvaltningsplaner. Detta var en av generaldirektoratets 43 förenklingsåtgärder för att minska arbetsbördan, undvika dubbelarbete mellan kommissionen och utrikeståjstens huvudkontor och delegationer och öka effektiviteten. Många EU-delegationer är i hög grad inriktade på program och biståndsinsatser med koppling till GD Internationella partnerskap, och avsaknaden av bidrag till detta generaldirektorats politiska mål begränsar nyttan med

de årliga förvaltningsplanerna. Detta framhölls också av två av de EU-delegationer som vi besökte. Det begränsar också möjligheten att i efterhand bedöma huruvida GD Internationella partnerskaps mål har uppnåtts i varje EU-delegation.

### Figur 8 – Nyttan med de årliga förvaltningsplanerna

Enkätfråga: I vilken utsträckning instämmer du i påståendet ”att sammanställa den årliga förvaltningsplanen är ett meningsfullt arbete”?

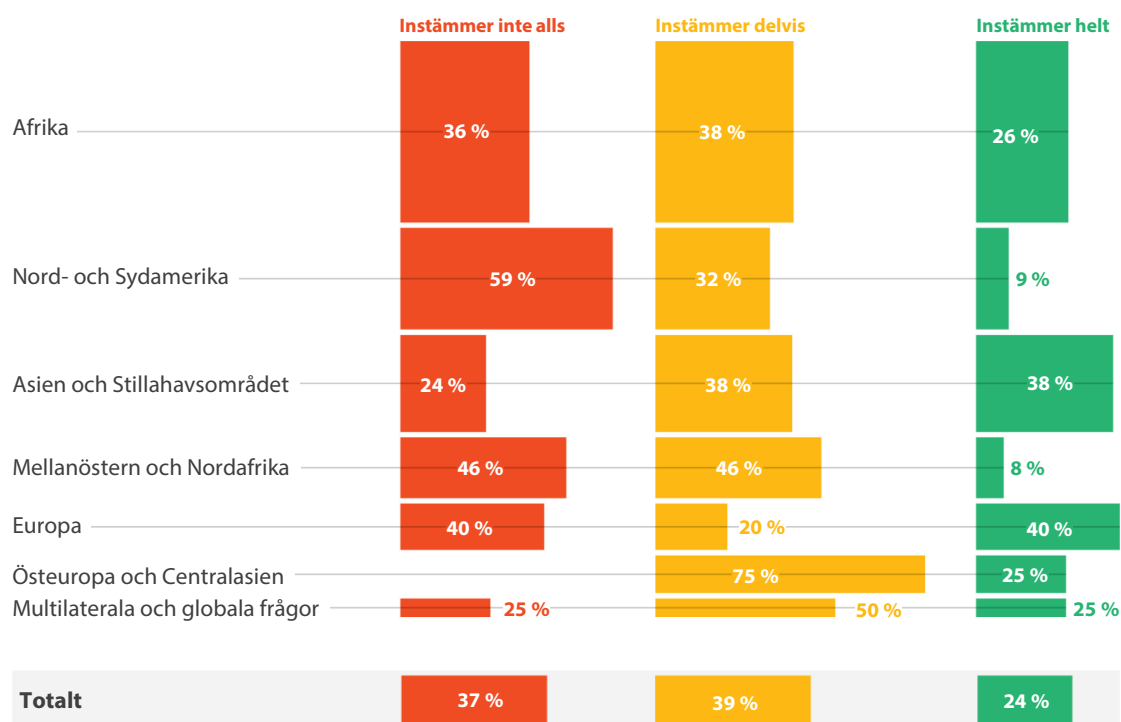


Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

**55** Ett skäl till att några av de EU-delegationer som vi besökte tvivlade på om de årliga förvaltningsplanerna var till någon nytta var bristen på återkoppling från utrike-tjänstens huvudkontor, vilket skapade osäkerhet om huruvida de var på rätt spår. Faktum är att huvudkontoret inte har några samarbetsarrangemang för att ge delegationerna återkoppling om de årliga förvaltningsplaner som de lämnar in. Mer än en tredjedel av de EU-ambassadörer som svarade på enkäten nämnde att de inte hade fått någon form av återkoppling på sina årliga förvaltningsplaner, 39 % hade fått viss återkoppling och endast 24 % höll fullständigt med om att de hade fått återkoppling. Dessa siffror varierade mellan regionerna (se [figur 9](#)). Vi kunde se ett positivt samband mellan det faktum att man fått återkoppling och den upplevda nyttan av arbetet med den årliga förvaltningsplanen.

## Figur 9 – Återkoppling från utrike tjänstens huvudkontor om EU-delegationernas årliga förvaltningsplaner

Enkätfråga: I vilken utsträckning instämmer du i påståendet att "EU-delegationen fick återkoppling från utrike tjänstens huvudkontor om den årliga förvaltningsplanen för 2022"?



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

**56** Situationen har förbättrats, men inte i någon dramatisk omfattning, jämfört med den undersökning som utfördes av utrike tjänstens huvudkontor 2021.

I [utrike tjänstens årliga verksamhetsrapport för 2020](#) angavs att trots ansträngningar för att förbättra återkopplingen från huvudkontoret till delegationerna om deras årliga förvaltningsplaner ökade andelen EU-delegationer som uppgav att de inte hade fått återkoppling om sin årliga förvaltningsplan från 47,1 % 2019 till 54,6 % 2020.

## Delegationerna saknar återkoppling på sin politiska rapportering

**57** Politisk rapportering är en viktig produkt som består av skriftliga meddelanden från EU:s delegationer till utrikestjänstens huvudkontor om frågor av intresse för utrikestjänsten (politiska frågor, säkerhet, utrikespolitik, regionala intressen, social och ekonomisk utveckling osv.). Det finns tre typer av politiska rapporter:

- Rapporter från EU:s ambassadörer som även kallas för delegationschefsrapporter (som är den vanligaste typen).
- Särskilda rapporter (som ofta är kopplade till ett högnivåmöte med den höga representanten/vice ordföranden eller generalsekreteraren).
- Uppdragschefernas rapporter (dessa utarbetas ofta som förberedelse inför diskussionerna i rådets arbetsgrupper och skickas kollektivt från EU:s och EU-medlemsstaternas ambassadörer, även kallade uppdragschefer).

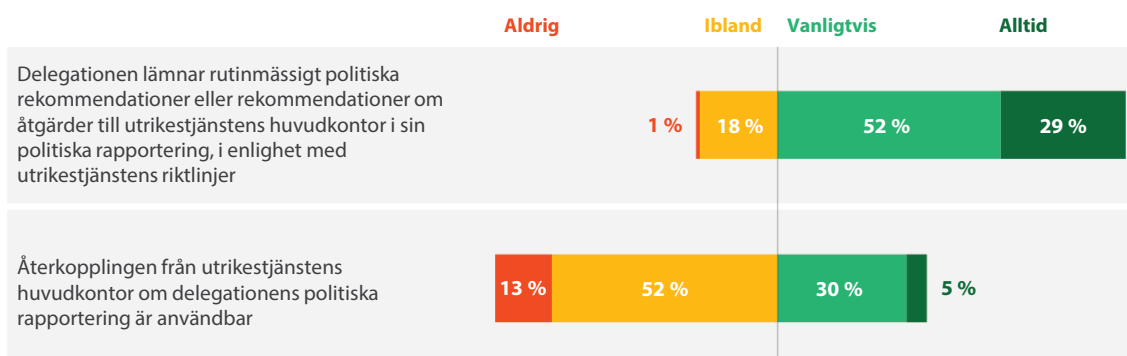
**58** Genom sin regelbundna politiska rapportering (vanligtvis delegationschefsrapporter) till utrikestjänstens huvudkontor bidrar EU:s delegationer till utformningen av EU:s utrikespolitik. Riktlinjerna för politisk rapportering innehåller också information om hur mallar ska användas och om vilka som är rapportens mottagare, hur ofta den ska ges ut, vad den ska innehålla och hur den ska struktureras.

**59** I riktlinjerna anges närmare bestämt följande: ”Politisk rapportering bör ske tillräckligt ofta för att ge en aktuell bild av utvecklingen. Företräde bör ges åt kortare men tätare rapportering.” Alla utom en av de EU-delegationer som vi besökte tillhandahöll huvudkontoret regelbunden politisk rapportering, mestadels varje vecka eller månad. Alla EU-delegationer som vi besökte delade rapporter med EU:s delegationer i grannländerna, i enlighet med de riktlinjer som utfärdats av utrikestjänstens generalsekreterare.

**60** Dessutom anger riktlinjerna följande: ”Rapporterna bör innehålla rekommendationer till huvudkontoret om möjliga åtgärder. Delegationerna får lägga fram olika politiska alternativ, men endast rekommendera ett av dessa.” Vi fann dock att rapporterna från de EU-delegationer som vi besökte inte konsekvent innehöll slutsatser eller rekommendationer till utrikestjänstens huvudkontor. Endast 29 % av dem som svarade på vår enkät rapporterade att de alltid lämnar politiska rekommendationer eller rekommendationer om åtgärder till utrikestjänstens huvudkontor i sina rapporter (se [figur 10](#)).

## Figur 10 – Politisk rapportering

Enkätfråga: I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

**61** Samordningen av uppdragschefernas rapporter kompliceras ibland av det faktum att inte alla nationella ambassader finns på plats i landet. Därför är det avgörande att det finns it-verktyg som på ett säkert sätt kan dela uppdragschefernas rapporter med både ambassadörer på plats och de som inte finns på plats i landet. Det verktyg som finns tillgängligt (Zeus) används dock inte ofta (se punkterna [42](#) och [44](#)).

**62** Vi konstaterade att det inte fanns någon standardiserad metod för att ge återkoppling från huvudkontorets sida, trots att utrike tjänsten i oktober 2021 utfärdade riktlinjer för att åtgärda detta problem. Ingen av de fyra av EU:s delegationer som vi besökte fick direkt återkoppling på formatet för eller innehållet i delegationschefsrappporter eller uppdragschefernas rapporter. Vår enkät visade att 65 % av de svarande aldrig, eller bara ibland, fick återkoppling på sin politiska rapportering (se [figur 10](#)). Bristen på återkoppling på politisk rapportering var ett av de problem som oftast togs upp av dem som svarade på vår enkät (se [ruta 2](#)).

## Ruta 2

### Kommentarer från EU:s ambassadörer om återkopplingen

En ambassadör ansåg att man alltid bör få skriftlig återkoppling som ett gemensamt samordningsinstrument. Vi fick också kommentarer från ambassadörer som aldrig hade fått någon återkoppling.

En annan uppgiftslämnare kommenterade att rapporteringen om politiska frågor ofta var "enkelriktad" och att innehållet sällan diskuterades. En ambassadör hade endast erfarenhet av indirekt återkoppling, till exempel när rapporter användes för uttalanden eller möten i rådets arbetsgrupper.

Det nämndes också att både EU:s delegationer och huvudkontoret bör förbättra sin rapportering och att deras rapportering bör bli föremål för en grundlig intern översyn, eftersom det inte finns någon standardisering.

*Källa:* Revisionsrättens enkätundersökning.

**63** Utöver politisk rapportering har EU:s delegationer andra omfattande rapporteringskrav som måste uppfyllas gentemot både utrikestjänstens huvudkontor och kommissionen, såsom årsrapporten om information och kommunikation och rapporterna om mänskliga rättigheter. I september 2022, mot bakgrund av den arbetsbörda som rapporteringen innebar för EU:s delegationer, påbörjade utrikestjänstens huvudkontor en kartläggning av dessa rapporteringskrav i syfte att se över och förenkla dem. Resultatet av kartläggningen var dock inte uttömmande, eftersom kartläggningen inte omfattade alla regioner eller rapporter. Den innehöll inte heller några rekommendationer för att förenkla kraven. Kartläggningen omfattade inte heller kraven på rapportering till kommissionen.

#### **Det finns tydliga instruktioner för démarcher och de utfärdas i tid**

**64** EU:s delegationer uppmanas att utfärda démarcher (begäranden på relativt hög nivå om formella diplomatiska framställningar om officiella synpunkter riktade till andra regeringar eller internationella organisationer) eller begäranden om utåtriktad verksamhet från utrikestjänsten eller kommissionen. När vi besökte de fyra EU-delegationerna var återkopplingen från dem att utrikestjänstens instruktioner var tydliga. Vi konstaterade att démarcher utfärdades i tid i de fall där värdländernas myndigheter samarbetade. En EU-delegation gav dock inte alltid det utfärdande huvudkontoret återkoppling om de démarcher som utfärdats, trots att det krävs enligt utrikestjänstens riktlinjer.



**65** Samordningsinsatser är särskilt relevanta i ett multilateralt sammanhang, till exempel vid utfärdande av démarches före en omröstning i FN. I sådana fall delas det uppsökande diplomatiska arbetet normalt upp mellan medlemsstaterna (en praxis som kallas för "bördefördelning") med stöd och samordning från Europeiska unionens delegation vid en internationell organisation. Enligt några av de medlemsstaters ambassader som vi träffade under våra granskningsbesök gjorde denna praxis att EU arbetade mer effektivt än när medlemsstaterna och EU:s delegationer arbetade självständigt så som de hade gjort före Lissabonfördraget. Vid omröstningen i FN:s generalförsamling om ett antal resolutioner om kriget i Ukraina var till exempel bördefördelningen ett framgångsrikt tillvägagångssätt för att samla stöd när tidsfristerna var snäva.

### **Utrikestjänstens samordning med kommissionen och rådet fungerar ändamålsenligt trots utmaningar inom EU:s delegationer**

**66** I detta avsnitt bedömer vi mekanismerna för samordningen på högre nivå och den operativa samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen och rådet.

#### **Samordningen med kommissionen hanteras väl men det finns operativa utmaningar inom EU:s delegationer**

**67** Utrikestjänsten samordnar med kommissionen på olika nivåer – från högsta nivå med kommissionskollegiet till avdelningsövergripande samråd och även samråd med enskilda anställda vid EU:s delegationer. Vi bedömde huruvida

1. de befintliga samordningsmekanismerna på hög nivå, särskilt högnivågruppen för extern samordning (Exco)<sup>13</sup> och kommissionärgruppen för ett starkare Europa, möjliggjorde en ändamålsenlig samordning mellan utrikestjänsten och kommissionen,
2. samordningen med kommissionen genom avdelningsövergripande samråd var ändamålsenlig,
3. samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen inom EU:s delegationer var ändamålsenlig.

---

<sup>13</sup> Meddelandet *The Working Methods of the European Commission*, 1.12.2019, [P\(2019\) 2](#).

## Exco förbättrar samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen, men kommissionärsgruppen för ett starkare Europa är inte längre aktiv

**68** Exco inrättades 2019 i samband med inrättandet av den tillträdande von der Leyen-kommissionens arbetsmetoder<sup>14</sup> som hade till syfte att uppnå fullständig politisk samordning och konsekvens i frågor på området yttre åtgärder (se *bilaga II*). Det är ett förberedande organ inom kommissionskollegiet som leds gemensamt av kommissionsordförandens diplomatiska rådgivare och den biträdande chefen för den höga representantens/vice ordförandens kansli och sammankallar företrädare för samtliga kommissionärens kanslier varje vecka. Excós sekretariat tillhandahålls av kommissionen.

**69** Riktlinjerna för gruppen – som ursprungligen utarbetades 2020 och uppdaterades under första kvartalet 2023 – förtydligar gruppens roll och den arbetsgång som den ska följa. Liksom andra avdelningar inom Exco utarbetar utrikestjänsten tvåsidiga, riktade meddelanden om frågor som tas upp på Excós dagordning. Exco är tänkt att vara ett forum för att snabbt testa det allmänna stödet för ett initiativ innan den berörda kommissionsledamotens kansli lägger fram ett visst förslag. Utrikestjänsten är en av de viktigaste avdelningarna och rådfrågas som sådan om Excós samtliga meddelanden.

**70** Vi intervjuade ordförandena för rådets arbetsgrupper och ordföranden för kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, som i allmänhet ställde sig positiva till Excós roll. De ansåg att med Excós hjälp kunde man undvika missförstånd mellan generaldirektoraten, och de uppskattade Exco-samordnarens roll. De kommissionstjänstemän som vi intervjuade ansåg också att Exco förbättrade samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen.

**71** Vi granskade ett urval av dokument från två Exco-möten, som hölls den 23 februari 2022 och den 13 juli 2022, och konstaterade att dokumenten överensstämde med de riktlinjer och mallar som utfärdats. Vi anser att det regelbundna och intensiva samarbete som Exco tillhandahåller har förbättrat förbindelserna mellan kommissionen och utrikestjänsten.

---

<sup>14</sup> Se föregående fotnot.

**72** Kommissionärsgruppen för ett starkare Europa, som inrättades 2019, är en av de sex kommissionärsgrupper som är inriktade på de sex övergripande ambitionerna i kommissionsordförandens politiska riktlinjer. Den höga representanten/vice ordföranden samordnar gruppen, som ska sammanträda minst var tredje månad<sup>15</sup>. Gruppen är ett forum för strategiska diskussioner på kommissionärsnivå och syftar till att bidra till ett konsekvent beslutsfattande genom att tillhandahålla utrikestjänsten och kommissionens avdelningar politisk styrning.

**73** Trots 2023 års vägledning<sup>16</sup> om avsikten att sammanträda minst var sjätte månad är kommissionärsgruppen för ett starkare Europa i praktiken inaktiv. Den sammanträdde inte under den period som omfattas av vår revision och sammankallades senast 2020, innan nedstängningen med anledning av covid-19-pandemin inleddes. Med tanke på kommissionärsgruppens känsliga karaktär övervägde man – och testade – att övergå till ett onlineformat 2021, men detta fullföljdes inte i slutändan.

#### **Utrikestjänsten intar en aktiv roll i de avdelningsövergripande samråden**

**74** För att bibehålla insyn och enhetlighet genom hela beslutsprocessen bör alla lagstiftningsförslag eller politiska förslag som ska antas av kommissionskollegiet, liksom arbetsdokument från kommissionens avdelningar, bli föremål för avdelningsövergripande samråd. Det ansvariga generaldirektoratet eller den ansvariga avdelningen (alltså den enhet som lägger fram förslaget till ny lagstiftning eller politik) måste begära ett formellt yttrande från samtliga generaldirektorat och avdelningar (inklusive utrikestjänsten) som har ett särskilt intresse av förslagets innehåll. Eftersom utrikestjänsten bistår den höga representanten/vice ordföranden i dennes egenskap som kommissionens vice ordförande kan utrikestjänsten också ta ledningen när det gäller att föreslå kommissionens rättsakter eller politik, allt i enlighet med kommissionens bestämmelser och förfaranden.

**75** När utrikestjänsten rådfrågas under ett avdelningsövergripande samråd om ett förslag med en komponent som rör yttre åtgärder eller en möjlig utrikespolitisk inverkan meddelas utrikestjänstens juridiska samordnare via en gemensam plattform. De lägger ut avdelningsövergripande samråd på lämpliga avdelningar vid utrikestjänsten, som sedan analyserar dokumenten och utarbetar ett yttrande och

<sup>15</sup> *Decision of the President of the European Commission of 1 December 2019 on the creation of Commissioners' Groups*, P (2019) 4.

<sup>16</sup> Enligt interna samarbetsarrangemang mellan utrikestjänsten och den höga representantens/vice ordförandens kansli, 2023.

svar. Under 2022 tillfrågades utrikestjänsten om 2 059 av totalt 9 070 avdelningsövergripande samråd. Utrikestjänstens juridiska samordnare gör också regelbundet sökningar och övervakningar för att upptäcka eventuella avdelningsövergripande samråd där utrikestjänsten borde ha frågats om råd men inte blivit tillfrågad och försöka rätta till situationen. Sedan 2018 har i genomsnitt omkring 50 sådana ärenden identifierats varje år. I allmänhet deltar utrikestjänsten aktivt i avdelningsövergripande samråd och agerar på lämpligt sätt.

### **Personalens flexibilitet och skapandet av enhetlighet är fortfarande en utmaning för EU:s delegationer**

**76** I vår särskilda rapport från 2014 om inrättandet av Europeiska utrikestjänsten<sup>17</sup> noterade vi att utrikestjänsten hade svårt att tillsätta personal på nyckelbefattningar med de överförda resurserna. Nästan tio år senare står utrikestjänsten fortfarande inför personalutmaningar, särskilt vid EU:s delegationer. I utrikestjänstens årliga verksamhetsrapport för 2022 framhöll man att den kroniska underbemanningen och svårigheter att rekrytera vissa personalprofiler utgör risker för driftskontinuiteten. I vår enkät lyfte flera av EU:s ambassadörer fram problemet med underbemanning, särskilt i deras politiska avdelningar.

**77** Även om prioriteringar och politik kan skifta över tid (ibland på grund av oväntade händelser såsom covid-19-pandemin eller kriget i Ukraina) har organisationsstrukturen vid EU:s delegationer i stort sett förblivit oförändrad. Enligt intervjuerna kan detta leda till att många delegationer förlitar sig på ett litet antal anställda som ska täcka in ständigt växande politikområden (såsom klimat, energi, handel, cybersäkerhet eller rymdfrågor). Ett återkommande tema i våra intervjuer vid både kommissionen och utrikestjänsten i Bryssel och vid EU:s delegationer var att samtliga EU-politikområden nu har en betydande extern dimension och att detta behov måste fyllas med hjälp av lämpliga bemanningsnivåer.

**78** I punkt **11** har vi tidigare förklarat att en betydande andel av kommissionens personal placeras vid EU:s delegationer, jämsides med utrikestjänstens personal. Eftersom de kan få i uppdrag att uppfylla mål som fastställts av deras heminstitution är ett harmoniskt och effektivt samarbete mellan samtliga anställda vid EU:s delegationer av avgörande betydelse för en ändamålsenlig samordning.

---

<sup>17</sup> Särskild rapport 11/2014.

**79** I kommissionens beslut från 2019 om förvaltningen av kommissionens resurser vid EU:s delegationer<sup>18</sup> fastställs allmänna principer för flexibilitet för kommissionens personal vid EU:s delegationer. Där föreskrivs att personalen på ambassadörernas begäran kan ägna upp till 20 % av sin tid åt uppgifter inom områden som andra generaldirektorat ansvarar för. Enligt ett gemensamt beslut från 2012 mellan Europeiska kommissionen och den höga representanten<sup>19</sup> får även kommissionens personal på vissa villkor bidra till delegationens övriga arbetsuppgifter och, med deras eget generaldirektoratets tillåtelse, under längre tidsperioder.

**80** Utrikestjänstens personal kan också arbeta med kommissionsdokument, enligt ett internt meddelande från kommissionen och utrikestjänsten om personalens flexibilitet som skickades till delegationscheferna 2016. I bilaterala arrangemang som 2011 års avtal mellan utrikestjänsten och GD Internationella partnerskap (tidigare GD Internationellt samarbete och utveckling) fastställs också flexibilitetsprinciper för delegationerna.

**81** I vår enkät till EU:s ambassadörer höll 69 % av de svarande antingen helt eller delvis med om att principen om ”20 % flexibilitet” möjliggjorde ett smidigt samarbete inom deras EU-delegation (se [figur 11](#)).

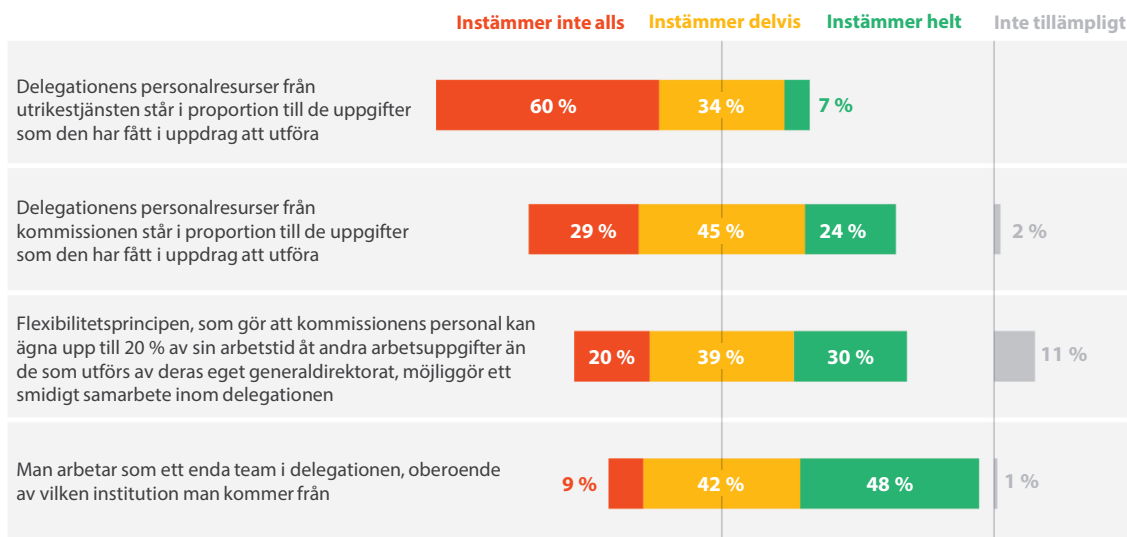
---

<sup>18</sup> C(2019) 8634.

<sup>19</sup> Artikel 6 (JOIN/2012/0008).

## Figur 11 – Enkätundersökning bland EU:s ambassadörer – personalresurser

Enkätfråga: I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

**82** En betydande minoritet av de som svarade på enkäten höll inte med om att flexibilitetsprincipen var till någon hjälp. De vanligaste kommentarerna var att principen inte gav tillräcklig flexibilitet, särskilt inte vid EU:s mindre delegationer, och att den gav mindre flexibilitet åt kontraktsanställda, som står för merparten av kommissionens personal vid delegationerna. I våra intervjuer underströk GD Internationella partnerskap också vikten av att använda kontraktsanställda för de uppgifter som de tilldelats, och att det annars skulle ses som missbruk av godkända budgetanslag.

**83** I de EU-delegationer som vi besökte tog EU:s ambassadörer, i sin roll som delegationschefer, ansvar för att främja en enhetlig delegation, för att inkludera både kommissionens och utrikestjänstens personal i rapporteringen och för att säkerställa goda interna samordningsmöten och gott internt samarbete. Enligt de EU-ambassadörer som vi intervjuade innebar svårigheterna med it-verktyg och budgetposter inte oöverstigligen hinder för att skapa enhetlighet inom EU:s delegationer. Vid två av de delegationer som vi besökte hade dock en del av personalen på grund av platsbrist placerats på en separat våning i byggnaden, som endast kunde nås via en annan medlemsstats säkrade ambassad. Detta riskerade att skapa en "silomentalitet".

**84** Men resultaten från vår enkät var mer blandade i denna fråga. 48 % av EU:s ambassadörer höll med om att deras personal arbetade som en enda delegation, men 42 % höll endast delvis med och 9 % höll inte med om detta påstående (se [figur 11](#) och [ruta 3](#)).

### Ruta 3

#### Kommentarer från ambassadörerna om EU-delegationens enhetlighet

Flera av EU:s ambassadörer rapporterade att man måste fortsätta arbetet med att agera som "en enda EU-delegation", vilket skulle kräva styrning och samordning från både kommissionen och utrikestjänstens huvudkontor. En ambassadör angav att policyn bör vara "ett enda huvudkontor" om målet är "en enda EU-delegation".

Några ambassadörer angav att personalbedömningar borde göras av ambassadören i stället för huvudkontoret om man ville skapa "en enda EU-delegation". En annan ambassadör rapporterade att samordningens kvalitet berodde på personalen i fråga och att även om saker och ting i allmänhet fortfarande fungerade i deras EU-delegation var silomentaliteten fortfarande uppenbar, vilket ibland ledde till kommunikationsproblem.

*Källa:* Revisionsrättens enkätundersökning.

**85** Under 2022 gjorde kommissionen och utrikestjänsten en bedömning av kommissionens arbetsbörda vid EU:s delegationer. Man konstaterade då, vad gäller de fasta resurserna, att fördelningen av personal på de olika politikområdena i allmänhet var ändamålsenlig och gjorde att EU kunde uppnå sina geopolitiska prioriteringar.

**86** När EU-delegationernas kommissionspersonal bedömde arbetsbördan påvisades behovet av riktade justeringar av bemanningsnivån för att åtgärda ojämna arbetsbördor inom EU-delegationernas nätverk och återspegla den senaste politiska utvecklingen. Flera personalöverföringar har därför föreslagits. Bedömningen visade också att ytterligare operativ och finansiell regionalisering skulle kunna gynna nätverket genom att främja stordriftsfördelar och utveckla specialistkompetens. Kommissionen föreslog därför att man antingen skulle förstärka befintliga regionala strukturer (t.ex. i Latinamerika och Karibien) eller utveckla nya (särskilt i Afrika). Bedömningen av arbetsbördan visade också på en ökad efterfrågan på politiska sakkunskaper vid EU:s delegationer och det faktum att de interna politiska generaldirektoratens fördelning av personalresurser till EU-delegationerna inte alltid stod i proportion till prioriteringen av deras politikområde.

**87** Våra intervjuer vid EU:s delegationer visade att det fanns ett mönster av relativ underbemanning inom avdelningarna för politik, press och information, som till stor del består av personal från utrike tjänsten. Detta backas upp av vår enkät till EU:s ambassadörer, där endast 7 % höll med om att deras EU-delegation hade tillräckliga personalresurser från utrike tjänsten för sina uppgifter. En fjärdedel höll med om att deras EU-delegation hade tillräckligt med kommissionspersonal för att utföra sina uppgifter, medan 45 % delvis höll med om detta (se [figur 11](#)).

### Samordningen med rådet är väletablerad, men det finns inget gemensamt briefingverktyg

**88** Enligt fördraget om Europeiska unionen ska den höga representanten delta i Europeiska rådets arbete<sup>20</sup>. I rådets arbetsordning<sup>21</sup> föreskrivs att även om mötena organiseras och leds av Europeiska rådets ordförande, bör den höga representanten också närvara i sin kapacitet som unionens höga representant för utrikes frågor. Utrike tjänsten bör därför, när den bistår den höga representanten/vice ordföranden, vid behov bidra till Europeiska rådets möten. Enligt fördraget är den höga representanten ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor, vars huvuduppgift är att säkerställa enhetlighet, konsekvens och effektivitet i EU:s yttre åtgärder. Utrike tjänsten spelar därför en central roll i förberedelserna inför utrikesrådets möten. Vi bedömde hur ändamålsenlig utrike tjänstens samordning var

1. inom ramen för utrike tjänstens bidrag till förberedelserna inför Europeiska rådets möten, inbegripet toppmöten med länder utanför EU och med regionala organisationer,
2. i samband med förberedelser inför utrikesrådets möten.

**89** Vi granskade de förberedande dokument som utrike tjänsten bidrog till vid två specifika möten i Europeiska rådet<sup>22</sup> och två toppmöten<sup>23</sup>. Vi granskade också utrike tjänstens samordnande roll i förberedelserna inför två möten i utrikesrådet<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Artikel 15 i fördraget om Europeiska unionen.

<sup>21</sup> Europeiska rådets beslut av den 1 december 2009.

<sup>22</sup> Mötena den 24 februari 2022 och den 23–24 juni 2022.

<sup>23</sup> Toppmötet EU–västra Balkan den 6 oktober 2021 och toppmötet mellan Europeiska unionen och Afrikanska unionen den 17–18 februari 2022.

<sup>24</sup> Utrikesrådets möten den 19 november 2021 och den 18 juli 2022.



## Samordningen av Europeiska rådets möten och toppmöten fungerar väl

**90** Utrikestjänstens avdelning för politisk samordning (SG.COORD) samordnar de briefingar som utrikestjänsten förbereder inför möten i Ständiga representanternas kommitté (Coreper) i nära samarbete med ordförandeskapet och rådets generalsekretariat. Den utarbetar också den höga representantens briefingar inför Europeiska rådets egna möten, i enlighet med de fastställda förfarandena för rådets arbete.

**91** Ett extrainsatt möte den 24 februari 2022 anordnades med mycket kort varsel till följd av Rysslands invasion av Ukraina. Följaktligen följde Europeiska rådet inte de normala förberedelseförfarandena (det förekom till exempel ingen diskussion i Coreper om utkastet till kommenterad dagordning). Det samrådde dock med kommissionens generaldirektorat och tog med deras synpunkter i briefingens. Säkerheten för den information som utbyttes säkerställdes främst genom att handlingar skickades via rådets säkra kommunikationsnätverk Coreu (*CORespondance EUropéenne*). Europeiska rådets möte den 23–24 juni 2022 var däremot ett standardmöte. I det fallet följdes alla steg i det vanliga förfarandet, och vi identifierade inga luckor.

**92** Förfarandet för samordning vid anordnandet av toppmöten ingår i [anvisningarna](#) (handboken) för yttre åtgärder<sup>25</sup>. Det beskrivs också i den vägledning om bästa praxis som finns på utrikestjänstens intranät och där utrikestjänstens roll tydligt definieras, men det finns inga interinstitutionella riktlinjer. Från och med 2023 omfattas förberedelserna av toppmöten också av samarbetsarrangemangen mellan utrikestjänsten och den höga representantens/vice ordförandens kansli. Utrikestjänsten ansvarar för den övergripande samordningen, förhandlingarna om gemensamma uttalanden och tillhandahållandet av briefingdokumenten.

**93** De dokument som lades fram inför toppmötet EU–västra Balkan visar på en god institutionell samordning och inga luckor i informationsutbytet. Det fanns dock inga belegg för att ett gemensamt briefingunderlag hade utarbetats inför toppmötet, vilket krävs enligt [anvisningarna](#). Tre briefingar utarbetades av utrikestjänsten för den höga representanten/vice ordföranden och en var för kommissionens respektive Europeiska rådets ordförande. Briefingarna var föremål för samråd och input från de andra institutionerna.

---

<sup>25</sup> *Vademecum on the external action of the EU*, SEC(2011)881/3.

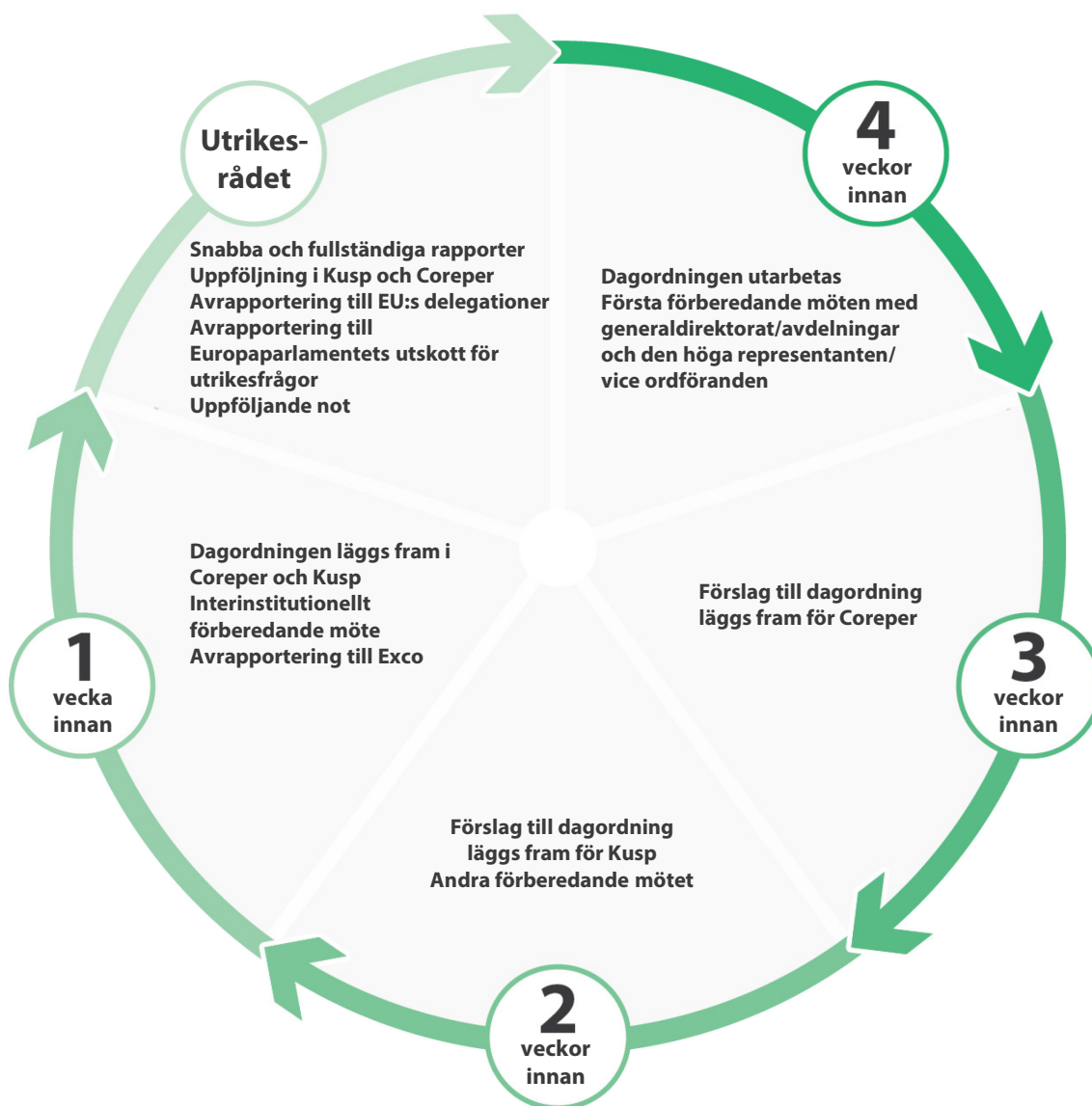
**94** De bevis som vi fick i samband med förberedelserna inför toppmötet mellan EU och Afrikanska unionen visade också att man generellt följde utrikestjänstens interna riktlinjer. Liksom vid toppmötet EU–västra Balkan förekom tre olika briefingar vid toppmötet med Afrikanska unionen, som hade varit föremål för ömsesidig konsultation mellan de tre institutionerna och anpassats till varandra.

#### **Utrikesrådets möten är väl förberedda men saknar ett gemensamt briefingverktyg**

**95** Eftersom den höga representanten innehar ordförandeskapet vid utrikesrådets möten spelar utrikestjänsten en central roll i mötesförberedelserna. Utrikesrådets möten förbereds på grundval av rådets arbetsordning, utrikestjänstens riktlinjer för förberedelserna inför utrikesrådets möten och samarbetsarrangemangen mellan utrikestjänsten och den höga representantens/vice ordförandens kansli.

**96** Förberedelserna inför utrikesrådets möten görs av utrikestjänstens rådsgrupp inom SG.COORD och följer en fyraveckorscykel (se [figur 12](#)). Vi konstaterade att gruppen hade en nära samordning med den höga representantens/vice ordförandens kansli, utrikestjänstens högsta ledning och relevanta avdelningar. Samordningen med medlemsstaterna sker genom Coreper, ordförandena för rådets arbetsgrupper och kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp), vars ordförandeskap och sekretariat förvaltas av utrikestjänsten. Denna samordning har stärkts under de senaste åren, bland annat genom att personal från rådets förberedande organ har integrerats i SG.COORD. Ledarna för dessa två organ, liksom personalen i rådets team, har ständig kontakt med rådets generalsekretariat, ordförandeskapet och medlemsstaterna. Chefen för SG.COORD rapporterar dessutom direkt till utrikestjänstens generalsekreterare.

Figur 12 – Förberedelser inför utrikesrådets möten



Källa: Revisionsrätten.

**97** Enligt riktlinjerna kan EU:s delegationer bidra till utrikesrådets möten och få information om resultatet av mötena. Vid våra granskningsbesök bekräftades deras roll när det gäller att komma med synpunkter när en fråga som rör en viss EU-delegation finns med på utrikesrådets sammanträdesdagordning. På liknande sätt höll utrikestjänstens huvudkontor videomöten med alla intresserade EU-delegationer för att informera dem om resultatet av utrikesrådets möten.

**98** De dokument som vi fick tillgång till visar att bidrag begärdes från utrikestjänstens olika berörda avdelningar och att tidsplanen för utrikesrådets möten vanligtvis iaktogs, vilket tyder på en god samordning av planeringen och fördelningen av uppgifter. Utrikestjänstens samordning med kommissionen för att förbereda briefingar hämmas dock av den begränsade interoperabiliteten mellan deras respektive applikationer som används för briefingar. Utrikestjänsten har ingen åtkomst till briefingverktyget Basis. I gränssnittet mellan e-Brief och Basis finns en "automatiserad brygga", men den fungerar endast när en begäran om information lämnas in av kommissionens generalsekretariat för kommissionsordförandens, vice ordförandens eller generalsekreterarens räkning. Förberedelserna av vissa briefingar som kommer från eller inbegriper kommissionens avdelningar är därför mer tidskrävande än andra eftersom de måste göras via e-post. Tillgången till tidigare briefingar är begränsad eftersom alla briefingar inte finns att tillgå i det särskilda it-verktyget.

**99** Rådsarbetsgrupperna spelar en viktig roll i förberedelserna inför utrikesrådets möten. Men det finns inte alltid tid för att samordna rapporteringen från alla arbetsgrupper. Till exempel utfärdar rådet och utrikestjänsten gemensamma rapporter från arbetsgruppen för Afrika men inte från arbetsgruppen för västra Balkan. Kommissionen utfärdar också separata rapporter på egen hand. Dessutom utfärdar varje medlemsstat en rapport, vilket innebär att upp till 30 rapporter utarbetas för ett enda arbetsgruppsmöte.

## Slutsatser och rekommendationer

**100** Vi drar slutsatsen att utrike tjänstens samordning i de flesta avseenden är ändamålsenlig vid utrike tjänstens huvudkontor, med EU:s delegationer och med kommissionen och rådet, men att det finns en del brister i fråga om informationshantering, personalsammansättning och rapportering.

**101** Efter den interna EEAS@20-översyn som inleddes i februari 2021 vidtog utrike tjänsten åtgärder för att förbättra sin interna struktur och sitt funktionssätt i syfte att med hjälp av EU:s delegationer inta en ändamålsenligare geopolitisk roll. Överlag var EEAS@20-översynen värdefull för att identifiera viktiga områden för förbättringar. Den åtföljdes dock inte av en tydlig, prioriterad handlingsplan eller en tidsplan för genomförandet i syfte att göra all personal medveten om planerade eller kommande förändringar eller resonemanget bakom dem (se punkterna [22–24](#)).

**102** Samordningen vid utrike tjänstens huvudkontor fungerar på det hela taget bra tack vare förbättrade samarbetsarrangemang och riktlinjer, som uppdateras regelbundet och publiceras på välstrukturerade sidor på utrike tjänstens intranät. Formella och informella möten hålls regelbundet mellan horisontella och tematiska direktorat, förutom veckomöten med den höga representantens/vice ordförandens kansli (se punkterna [25–27](#)).

**103** Vi identifierade flera områden där informationshanteringen inte var ändamålsenlig, särskilt när det gäller it-verktyg. Detta skulle kunna leda till att hela organisationen inte får ta del av viktig information på ett ändamålsenligt sätt. Utrike tjänsten har identifierat brister och planerat förbättringar. Vi konstaterade att det vid tidpunkten för revisionen varken fanns någon samarbetsplattform eller någon plattform för kunskapshantering. Vi konstaterade också brister i sökfunktionen på den befintliga plattformen för registrering. Utrike tjänstens informationshanteringsstrategi identifierade också samma brister. Dessutom konstaterade vi att avsaknaden av centralt uppdaterade sändlistor för att mejla ut rapporter orsakade samordningsproblem (se punkterna [29–37](#)).

## Rekommendation 1 – Se till att informationshanteringsstrategin genomförs

---

När utrike tjänsten genomför sin informationshanteringsstrategi bör den se till att dess plattformar för samarbete och kunskapshantering, liksom en intern sökfunktion, blir fullt operativa och säkerställer en smidig kommunikation.

**Måldatum för genomförande: december 2025.**

**104** Vi konstaterade att problem i samband med användningen av it-verktyg direkt påverkade samordningen mellan institutionerna och därmed samarbetsarrangemangens effektivitet och ändamålsenlighet. Det är förvirrande att använda separata system och programvaror, till exempel för EU-delegationernas personal, som ständigt måste använda både kommissionens och utrike tjänstens verktyg i sitt arbete. Vissa it-verktyg för säker kommunikation har begränsningar som påverkar användningen av dem, särskilt vid EU-delegationerna. En förordning om informationssäkerhet har dock föreslagits som är avsedd att bidra till en lösning av problemet med säkerhetsskyddsklassificering för dokument (se punkterna [38–44](#)).

## Rekommendation 2 – Förbättra säkert informationsutbyte

---

Utrike tjänsten bör, i förekommande fall i samordning med kommissionen och rådet,

- a) sträva efter att säkerställa interoperabilitet mellan dess befintliga it-verktyg för säker kommunikation och säkert utbyte av handlingar,
- b) tillämpa en standardiserad säkerhetsskyddsklassificering för dokument i de olika organisationerna (utrike tjänstens huvudkontor, EU:s delegationer, kommissionen och rådet).

**Måldatum för genomförande: För a i december 2025, för b det datum då lagstiftningsförslaget antas.**

**105** Vi drar slutsatsen att Eudel är ett användbart samordningsforum som backas upp av god bilateral kommunikation mellan huvudkontoret och EU:s delegationer. Dessutom konstaterade vi att huvudkontoret och EU-delegationerna upprätthöll frekvent kommunikation, och att delegationspersonalen rapporterade att handläggarna nästan dagligen hade kontakt med handläggarna (se punkterna [46–49](#)).

**106** Utrikestjänsten har fastställt tydliga instruktioner för EU:s delegationer för hur de ska utarbeta sina planeringsdokument och rapporter. Vi noterade dock vissa brister när det gäller planeringsdokument för ambassadörernas uppdrag, såsom tillfällig avsaknad av uppdragsbeskrivningar, försenade instruktioner och dokument av avgörande betydelse från utrikestjänstens huvudkontor för utarbetandet av årliga förvaltningsplaner samt brist på återkoppling efter det att de lämnats in (se punkterna [50–56](#)).

**107** Vi konstaterade att EU:s delegationer inte fick regelbunden återkoppling på politisk rapportering, en av deras viktigaste produkter, trots att den oftast skickades i enlighet med riktlinjerna och tog upp frågor som var relevanta för både utrikestjänsten och EU. Démarcher däremot genomfördes i tid, i enlighet med tydliga instruktioner från utrikestjänstens huvudkontor. Utrikestjänsten utfärdade riktlinjer för att förbättra policyn för samverkan mellan EU:s delegationer och huvudkontoret. Många av förslagen i dessa riktlinjer bekräftar våra iakttagelser, men alla hade inte följts upp och genomförts vid tidpunkten för revisionen. En kartläggning av EU-delegationernas olika rapporteringskrav gentemot både utrikestjänstens huvudkontor och kommissionen inleddes i september 2022, men den var inte heltäckande och innehöll inga rekommendationer om förenklingar (se punkterna [57–65](#)).

### **Rekommendation 3 – Förbättra samverkan mellan utrikestjänstens huvudkontor och EU:s delegationer**

---

Utrikestjänsten bör vidta följande åtgärder för att förbättra samordningen mellan huvudkontoret och EU:s delegationer:

- a) Se till att EU:s alla ambassadörer får en uppdragsbeskrivning när de inleder sitt uppdrag.
- b) I linje med generalsekreterarens riktlinjer se över när det är rätt tidpunkt att skicka ut instruktioner till EU:s delegationer om att fylla i mallarna för deras årliga förvaltningsplaner och se till att delegationerna får systematisk återkoppling på sina planer.
- c) Säkerställa att EU:s delegationer, i enlighet med generalsekreterarens riktlinjer, regelbundet tillhandahåller politisk rapportering och får återkoppling och vägledning från huvudkontoret.

**Måldatum för genomförande: december 2024.**

**108** Två högnivågrupper inrättades för att främja samarbetet mellan utrike tjänsten och kommissionen. Gruppen för extern samordning (Exco), som är tänkt att ansvara för den dagliga förvaltningen av yttre förbindelser, fungerar väl och hjälper de båda organen att samarbeta bättre. Kommissionärsgruppen för ett starkare Europa, som inrättades som ett forum för strategisk inriktning, har dock inte sammanträtt sedan 2021 och verkar vara inaktiv (se punkterna [68–73](#)).

**109** Utrike tjänsten har infört tillfredsställande förfaranden för att övervaka och delta i avdelningsövergripande samråd. Utrike tjänstens juridiska samordnare har tillgång till ett it-verktyg som delas med kommissionen och som de stämmer av varje dag. Utrike tjänstens avdelningar inkommer med bidrag när så är lämpligt, i samordning med relevanta avdelningar inom utrike tjänsten (se punkterna [74](#) och [75](#)).

**110** Personalen vid utrike tjänstens huvudkontor och EU:s delegationer är blandad och består även av personal som placerats ut av kommissionen. All personal vid EU:s delegationer är föremål för ständig rotation, vilket återspeglar utrike tjänstens karaktär som diplomattjänst. Sådana faktorer gör det ännu viktigare med en ändamålsenlig samordning för att kunna leva upp till strategin att agera som ”en enda EU-delegation”. EU-politikens utvidgade tillämpningsområde och det faktum att allt fler politikområden har en extern dimension innebär att EU-delegationerna måste kunna anpassa sig och vid behov tillhandahålla lämplig politisk sakkunskap. Bedömningen av arbetsbördan för kommissionens personal vid EU:s delegationer visade att det behövs riktade justeringar av personalstyrkan. Våra besök vid EU:s delegationer och enkäten till EU:s ambassadörer visade på ett mönster av relativ underbemanning i EU:s delegationers avdelningar för politik, press och information (se punkterna [76–87](#)).



## Rekommendation 4 – Underlätta uppföljningen av 2022 års bedömning av arbetsbördan vid EU:s delegationer

---

Utrikestjänsten bör, i samordning med kommissionen, underlätta uppföljningen av 2022 års bedömning av arbetsbördan när det gäller tilldelningen av all personal vid EU:s delegationer. Detta bör göras som ett led i en bredare strategisk reflektion över EU-delegationerna på högre nivå mellan utrikestjänsten och kommissionen. I samband med detta bör utrikestjänsten beakta principen att tilldelningen av personalresurser till EU:s delegationer bör stå i proportion till de politiska behoven och samarbetsbehoven.

**Måldatum för genomförande: december 2025.**

**111** På det hela taget är samordningen med Europeiska rådet väletablerad och styrs av tydliga regler och riktlinjer. När det gäller Europeiska rådets särskilda möten och toppmöten konstaterade vi att utrikestjänsten följde relevanta bestämmelser i arbetsordningen och förfaranderegler och riktlinjer för bästa praxis (se punkterna [90–94](#)).

**112** Utrikestjänsten har väletablerade förfaranden för att förbereda utrikesrådets möten och följer i allmänhet de olika stegen och tidsfristerna. Liksom vid förberedelserna inför Europeiska rådets möten och toppmöten med länder utanför EU och regionala organisationer innebär förberedelserna inför utrikesrådets möten en mängd briefingar, som ofta också måste samordnas med kommissionen. Att det inte finns något gemensamt briefingverktyg minskar effektiviteten och gör det svårare att hitta information i ett senare skede, eftersom vissa bidrag inte finns med i de applikationer som används för briefingarna (se punkterna [95–99](#)).

## Rekommendation 5 – Förbättra den interinstitutionella samordningen när det gäller briefingverktyg i samband med förberedelser inför utrikesrådets möten

---

Utrikestjänsten bör, i samordning med kommissionen och rådet, anta ett gemensamt briefingverktyg eller, om detta inte är möjligt, sträva efter att säkerställa interoperabilitet och ömsesidig tillgång till befintliga institutionella verktyg.

**Måldatum för genomförande: december 2025.**

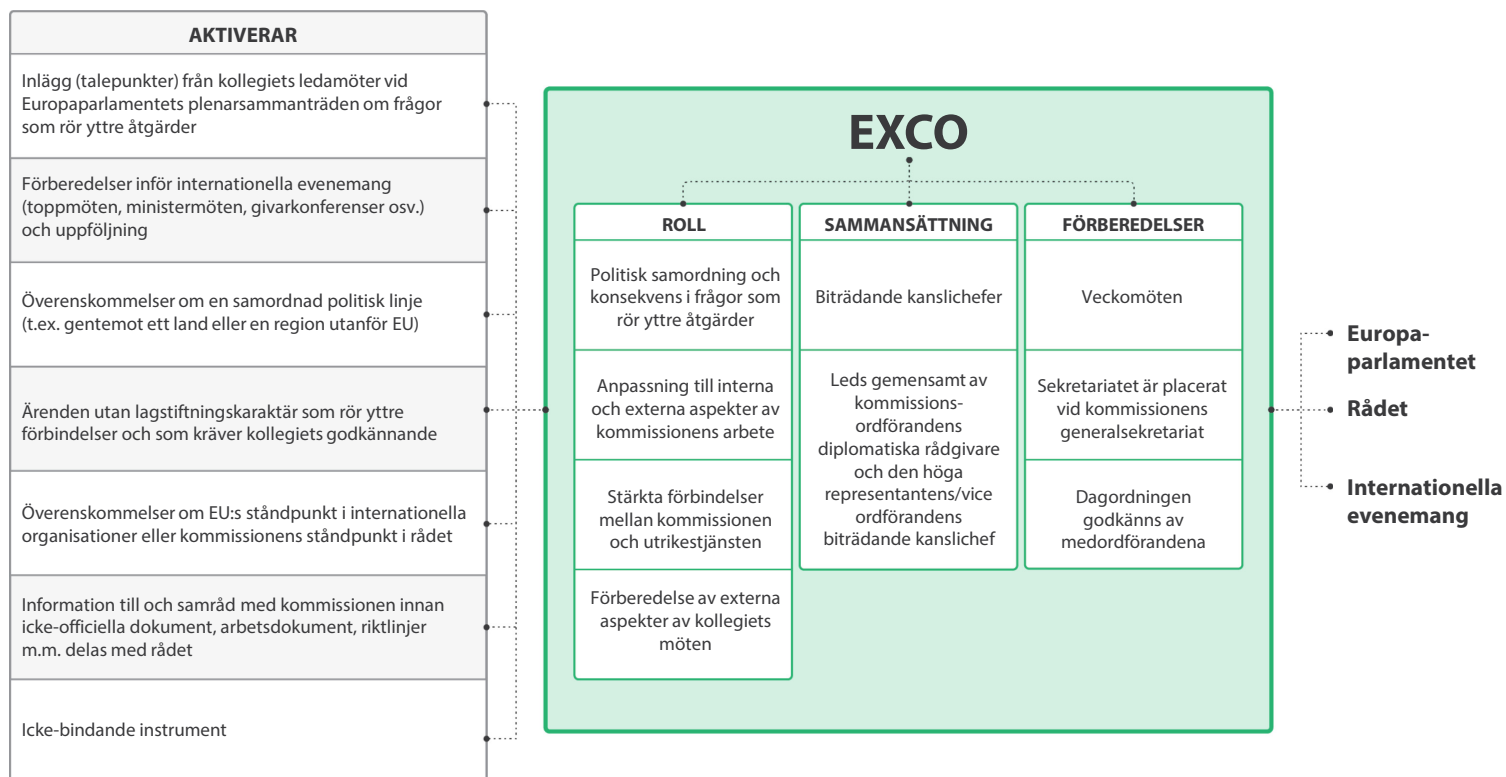
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 12 december 2023.

*För revisionsrätten*

Tony Murphy  
*ordförande*



## Bilaga II – Excros roll och arbetsgång



Källa: Revisionsrätten.

## Förkortningar

**Ares:** Advance Records System (ett avancerat dokumentsystem).

**Basis:** kommissionens applikation som används för briefingar.

**Coreper:** Ständiga representanternas kommitté; i Coreper samlas de ständiga representanterna för EU-ländernas regeringar.

**Coreu:** *CORrespondance EUropéenne* – meddelanden som skickas och tas emot via Cortesy-systemet.

**Echo:** kommissionens generaldirektorat för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder.

**Exco:** gruppen för extern samordning.

**FPI:** tjänsten för utrikespolitiska instrument.

**GD:** Europeiska kommissionens generaldirektorat.

**GD Internationellt samarbete och utveckling:** kommissionens generaldirektorat för internationellt samarbete och utveckling (GD Internationella partnerskap från 2021).

**IAS:** kommissionens tjänst för internrevision.

**Kusp:** kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik.

**SG.COORD:** Europeiska utrikestjänstens avdelning för politisk samordning.

# Ordförklaringar

**Agora:** onlineverktyg som används för samarbete mellan EU:s delegationer och medlemsstaternas ambassader i länder utanför EU.

**avdelningsövergripande samråd:** ett formellt förfarande där en kommissionsavdelning ber andra avdelningar om råd eller synpunkter på ett förslag; denna process kan också inbegripa utrikestjänsten.

**beviljande av ansvarsfrihet:** ett årligt beslut av Europaparlamentet om att slutgiltigt godkänna hur kommissionen har genomfört en budget.

**démarche:** formell diplomatisk framställning, från en regering eller en internationell organisation till en annan, av dennes officiella ståndpunkt, åsikter eller önskemål i en viss fråga.

**EEAS@20:** internt samrådsprojekt om utrikestjänstens framtid som med hjälp av fokusgrupper tog fram idéer, identifierade utmaningar och formulerade förslag till reformer.

**EU:s ambassadör:** chefen för en EU-delegation, som bland annat ansvarar för att bistå den höga representanten för utrikes frågor och kommissionen i frågor på området yttre förbindelser.

**EU:s delegation:** EU:s diplomatiska representation i ett land utanför EU eller vid en internationell organisation.

**EU:s särskilda representanter:** personer som främjar EU:s politik och intressen i en viss region eller ett visst land och stöder det arbete som utförs av EU:s höga representant för utrikes frågor.

**kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik:** rådsorgan med ansvar för EU:s gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik som spelar en ledande roll i fråga om krishantering; kommittén består av medlemsländernas EU-ambassadörer och utrikestjänsten innehar ordförandeskapet för den.

**RESTREINT UE/EU RESTRICTED:** den lägsta av fyra nivåer av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter som avser uppgifter och materiel vars obehöriga röjande skulle kunna skada EU:s eller en eller flera medlemsstaters intressen.

**säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter:** alla uppgifter och materiel med en EU-säkerhetsskyddsklassificering vars obehöriga rövande skulle kunna skada EU:s eller en eller flera medlemsstaters intressen.

# Europeiska utrike tjänstens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-02>

## Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-02>



## Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelbrottsnivå, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionen leddes av ledamoten Marek Opiola med stöd av Kinga Wiśniewska-Danek (kanslichef), Bernard Witkos (attaché), Michael Bain (förstachef), Naiara Zabala Eguraun (uppgiftsansvarig) samt Wayne Codd och Emmanuel-Douglas Hellinakis (revisorer). Michael Pyper gav språkligt stöd. Giuliana Lucchese bidrog med grafiskt stöd.

## UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

### Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-1416-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/938635	QJ-AB-23-030-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1417-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/824139	QJ-AB-23-030-SV-N

Europeiska utrikestjänsten är Europeiska unionens diplomattjänst. Utrikestjänsten arbetar tillsammans med EU-institutionerna för att genomföra EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, och den bistår också EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.

Vid revisionen bedömde vi huruvida utrikestjänstens samordning, både internt och med kommissionen och rådet, var ändamålsenlig. Vi konstaterade att samordningen mestadels är ändamålsenlig och gör att utrikestjänsten på lämpligt sätt kan bistå den höga representanten/vice ordföranden så att denna kan fullgöra sitt uppdrag. Vi konstaterade dock en del brister i fråga om informationshantering, personalsammansättning och rapportering.

Vi rekommenderar att utrikestjänsten fullt ut genomför sin informationshanteringsstrategi och att den, tillsammans med kommissionen och rådet, förbättrar briefingverktygen och gör informationsutbytet ännu säkrare. Dessutom bör utrikestjänsten förbättra samverkan mellan EU:s delegationer när det gäller planering, rapportering och återkoppling och underlätta uppföljningen av 2022 års bedömning av arbetsbördan vid EU:s delegationer.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens  
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/contact](https://eca.europa.eu/sv/contact)

Webbplats: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors