

Lissabon-traktaten i praksis: EU som aktør i FN

Carsten Staur, ambassadør,
Danmarks Faste Repræsentant ved FN i Genève,
carsta@um.dk

Artiklen belyser betydningen af Lissabon-traktaten og oprettelsen af den fælles europæiske udenrigstjeneste (EEAS) for EU's status og ageren i FN-sammenhæng. Det lykkedes i 2011, omend ikke uden besvær, EU at opnå udvidet observatørstatus i FN's Generalforsamling. Dette har gjort EU til egentlig aktør i Generalforsamlingen (med taleret, mulighed for at fremsætte forslag m.v.). Den nye status og EU-Delegationens overtagelse af den hidtidige formandskabsopgave har styrket EU's forhandlingskraft i FN. At der fortsat er 28 lande, der skal være enige, gør det dog ofte svært for EU at udnytte den nye styrke fuldt ud. I Sikkerhedsrådet, hvor Storbritannien og Frankrig er faste medlemmer, er EU's rolle i beslutningsprocessen fortsat begrænset, men EU spiller en stadig vigtigere rolle i gennemførelsen af Sikkerhedsrådets beslutninger. FN's Menneskerettighedsråd domineres fortsat af medlemslandene, og hensynet til undgå blokninger fører ofte til en lav EU-profil. For dansk FN-politik har Lissabon-traktaten og styrkelsen af EU-samarbejdet været et plus.

Emnet for denne artikel er den Europæiske Union (EU) som international aktør efter Lissabon-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009 – belyst i forhold til De Forenede Nationer (FN) og i forhold til vilkårene for gennemførelsen af dansk FN-politik.¹

Det afgørende spørgsmål er, hvad Lissabon-traktaten og etableringen af den fælles europæiske udenrigstjeneste (EEAS) ledet af EU's Høje Repræsentant for Udenrigs- og

Sikkerhedspolitik, indtil nu Cathy Ashton, har betydet for EU's gennemslagskraft og manøvrer muligheder i FN-sammenhæng? Har etableringen af særlige EU-Delegationer ved FN, ledet af en EU-ambassadør, der i vid udstrækning optræder på det samlede EU's vegne, i sig selv styrket den indflydelse, som Unionen og dens medlemslande har i FN – og hvordan spiller en sådan mere klart defineret og fremskudt EU-position sammen med de nu 28 EU-medlemslande, der jo samtidig alle forfølger nationale politiske mål og initiativer i FN? Kort sagt: Hvilken form for komplementaritet og synergi mellem Union og medlemslande er der tale om, og hvilken betydning har Lissabon-traktaten indtil videre haft for karakteren og styrken af den europæiske stemme i FN's globale kor? Og hvad har alt dette betydet for Danmarks FN-politik og i forhold til de institutionelle rammer, inden for hvilke dansk FN-politik gennemføres?

FN-systemet

Først et par ord om det FN-system, som EU og medlemslandene er aktører i, og som på grund af sin universalitet og sin unikke legitimitet spiller en helt central rolle som globalt samarbejdsforum på en lang række områder (Staur 2011). Der er tale om et ganske omfattende og vidtforgrebet internationalt system med mange og meget forskelligartede ar-

bejdsopgaver. I det omfang det kan udtrykkes i penge, ligger FN-systemets samlede aktivitetsniveau på omkr. 36-37 mia. USD året, hvoraf ca. 1/3 betales af medlemslandene som egentlige medlemsbidrag efter en skala, der afspejler landenes betalingssevne, mens ca. 2/3 tilvejebringes som frivillige bidrag, ikke mindst fra USA, Japan og EU-landene. Det er mange penge – og dog. Hvis FN var en global virksomhedskoncern, ville den omsætningsmæssigt ligge som omkr. nummer 290-300 på Fortune's Global 500-liste over de største multinationale selskaber, på niveau med firmaer som Oracle, Delta Airlines – og Christian Dior.

FN-systemet omfatter mange forskelle organisationer, institutioner, agenturer, fonde og programmer, men kan grundlæggende sammenfattes i følgende seks hovedfunktioner:

- 1) Kollektivt sikkerhedssystem: FN er skabt i 1945 som et kollektivt sikkerhedssystem, der først og fremmest skulle undgå en ny verdenskrig. FN's Sikkerhedsråd og de 15 medlemmer af dette – især de fem faste medlemmer – har en enestående position som det eneste organ, der kan autorisere lovlig magtanvendelse i forhold til trusler mod international fred og sikkerhed (FN-Pagtens artikel VII). Det er også Sikkerhedsrådet, der giver mandat til FN's fredsbevarende operationer, hvorunder der er udsendt over 100.000 FN-soldater og politifolk;
- 2) Globalt samtaleforum: FN's Generalforsamling og større FN-konferencer tjener som det sted, hvor alle 193 medlemslande løbende mødes og drøfter de centrale emner på den samlede globale dagsorden – og forsøger at nå til enighed om fælles holdninger og tilgange, dog uden at dette formelt forpligter de enkelte lande;
- 3) Globalt menneskerettighedssystem: Der er siden 1945 vedtaget en lang række menneskerettighedskonventioner (mod folkedrab, tortur, racediskrimination etc.),

som er kernen i menneskerettighedssystemet, der også omfatter FN's Menneskerettighedsråd og de mange særlige repræsentanter og undersøgelseskommissioner, der bistår dette, samt Højkommissariatet for Menneskerettigheder, der er en del af FN-Sekretariatet;

- 4) Udvikling af internationale normer og standarder: Ikke mindst på faglige og tekniske områder – fra sundhed og bekæmpelse af epidemier (WHO) over internationale arbejdstagerrettigheder (ILO) til regler for sejlads på europæiske floder (ECE) og regulering af international luftfart (ICAO). Listen er lang og omfatter nu også forsøgene på at begrænse den globale udledning af CO₂ (FN's Klimakonvention, UNFCCC).
- 5) Humanitær bistand og udviklingsbistand: FN varetager en global koordinationsfunktion af nødhjælpsindsatser, og både UNICEF (børn), UNHCR (flygtninge) og WFP (fødevarerbistand) er vigtige humanitære organisationer. En række andre FN-organisationer formidler bistand til udviklingslandene på nærmere afgrænsede områder og med vægt på støtte til institutionsudvikling og kapacitetsopbygning – også for at hjælpe lande med i praksis at implementere de normer og standarder, som udvikles i FN-regi. Det gælder f.eks. FN's Udviklingsprogram (UNDP), FN's Befolkningsfond (UNFPA) og UN Women, der arbejder for at styrke ligestilling og forbedre kvinders vilkår.
- 6) International konfliktløsning: Både i form af generalsekretærens generelle mæglingsbestrebelse og forsøg på at tage konflikter i opløbet, retlige skridt til afgørelse af konflikter mellem stater ved Den Internationale Domstol, og gennem den jurisdiktion, som Rom-statuttens 122 medlemslande har givet Den Internationale Straffedomstol (ICC) i forhold til efterforskning og afgørelse af sager vedr. krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden m.v.

FN-systemet er således grundlæggende et bredt funderet internationalt samarbejde, der – på de områder, hvor medlemslandene kan nå til enighed om det – søger at etablere internationale normer og standarder, overvåger landenes gennemførelse af disse normer og standarder og løser de konflikter mellem landene, der måtte opstå i den forbindelse – og herudover yder teknisk bistand til de lande, typisk udviklingslande, der har brug for at styrke deres institutioner og kapacitet, så de på nationalt plan bliver bedre i stand til at implementere de internationalt vedtagne normer og standarder.

Hertil kommer selvsagt, at FN er et mellemstatsligt samarbejde baseret på princippet om ét land, én stemme (med Sikkerhedsrådet som markant undtagelse), og at FN samtidig helt ind i sit DNA også er et konsensusbaseret samarbejde. Det betyder ikke, at landene ikke stemmer. Det gør de fra tid til anden, men reelt kun som en sidste udvej. Den grundlæggende idé er, at man forhandler sig til enighed landene imellem, således at alle 193 lande kan tiltræde resultatet med konsensus, d.v.s. uden afstemning.

Det er indlysende, at et internationalt samarbejde, som håndterer så mange og så forskellige internationale spørgsmål – og som tilmed tager sit udgangspunkt i udviklingen af fælles regler – er noget nær et »*perfect match*« for EU-samarbejdet. Med 28 medlemslande og et BNP på omkring 30 procent af den samlede globale økonomi har Den Europæiske Union og dennes medlemslande en klar ambition om at spille en central global rolle og dermed også en afgørende rolle i FN-systemet. Visionen om en europæisk integrationsproces, der føres videre i en globaliseringsproces, som binder alle landes økonomier sammen og herigennem styrker den globale vækst og beskæftigelse – med øget økonomisk og politisk stabilitet til følge – ligger lige for som en global ekstrapolering af den europæiske vision.

De indledningsvist stillede spørgsmål er komplicerede og næppe nogle, man kan komme helt rundt om i artikelform. Jeg har valgt at fokusere på de tre vigtigste FN-organer – Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet og Menneskerettighedsrådet – og vil i forhold til hver af disse prøve at se på, hvordan EU og de 28 medlemslande i praksis gennemfører den traktatmæssige forpligtelse til at koordinere og udvikle en fælles udenrigspolitik, og på hvilke konsekvenser, det har for EU's gennemslagskraft i FN og for forholdet mellem Unionen og medlemslandene. Hovedvægten vil naturligt ligge på Generalforsamlingen, fordi det er dér, Lissabon-traktaten indtil videre er slået stærkest igennem.

EU i FN's Generalforsamling

Historikeren Paul Kennedy gav sin bog om FN titlen »*The Parliament of Man*« (Kennedy, 2006), og det er i mangt og meget, hvad Generalforsamlingen er, selv om den som nævnt kun udtaler sig vejledende og ikke vedtager bindende beslutninger. 193 lande kan naturligvis ikke forhandle om alt på kryds og tværs. Der er, som i et nationalt parlament, brug for et antal naturlige grupperinger, der kan strukturere forhandlingerne og forhandle med hinanden.

De første af disse grupperinger var de fem regionale grupper – Afrika (54 medlemslande), Asien (54), Latinamerika og Caribien (33), Østeuropa (den gamle Sovjetblok – 23) og den vestlige gruppe (*Western European and Others Group*, WEOG, som også omfatter USA, Canada, Australien og New Zealand med 29 medlemmer) – hvis primære formål har været at sikre en rimelig geografisk spredning ved valg til FN-underorganer. Det var rene valggrupper, der hver især rådede over et antal pladser eller medlemskaber til fordeling internt i grupperne. Først i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne begyndte de mange nye FN-medlemslande at organisere sig i to grupper af udviklingslande, henholdsvis Den Alliancefri Bevægelse

(*Non-Aligned Movement*, NAM) på den politiske side og *Group of 77* (G77) på den økonomiske og udviklingsmæssige side (tallet 77 efter antallet af medlemslande i gruppen, da den blev etableret i 1964). Begge grupper af udviklingslande har nu omkring 130 medlemmer, hvilket svarer til ca. 2/3 af alle FN's medlemslande. Deres respektive sekretariater er små, og ledelsen ligger klart i hænderne på NAM-trojkaen, hhv. G77-formandslandet, der skifter årligt.

De seneste årtier har man imidlertid set en styrkelse af andre regionale og politiske organisationers samarbejde med FN – med udgangspunkt i disse organisationers observatørstatus i FN's Generalforsamling. Det gælder ikke mindst den Afrikanske Union (AU med 53 medlemslande), den Arabiske Liga (22 medlemmer), Organisationen for Islamisk Samarbejde (OIC med 57 medlemmer) – og flere andre regionale organisationer som caribiske CARICOM, vestafrikanske ECOWAS og sydøstasiatiske ASEAN – og Den Europæiske Union.

I formel forstand er EU således alene en international observatørorganisation i FN's Generalforsamling og én blandt mange. Alt i alt er der omkring 70 internationale organisationer, der har tilsvarende status, udover de før nævnte regionale og politiske organisationer er der så forskellige organisationer som Røde Kors, Den Internationale Olympiske Komité (IOC) og Malteserordenen.

Alligevel har EU længe været en central politisk aktør i FN-sammenhæng. Det startede i begyndelsen af 1980'erne med de første spæde skridt i retning af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det gradvist – og i omfang og intensitet organisk – voksende europæiske integrationsprojekt videreudvikledes som bekendt gennem en række traktatændringer over de følgende årtier frem mod Lissabontraktaten og etableringen af den fælles EU-udenrigstjeneste den 1. december 2009.

Indtil Lissabon-traktatens ikrafttræden havde de skiftende halvårslige EU-formandskabslande været ansvarlige for EU-koordinationen i FN, med logistisk støtte fra Rådssekretariatet og Europa-Kommissionen. På nogle områder, primært handelspolitik, var der tale om, at Europa-Kommissionen havde eksklusiv kompetence og dermed forhandlede på EU's vegne, men det gjaldt (modsat i WTO-regi) reelt kun ret få FN-spørgsmål. Langt de fleste FN-spørgsmål vedrører emner, hvor der er tale om både national og EU-kompetence (blandet kompetence), hvorfor det var de skiftende formandskaber, der havde føringen og både koordinerede EU's holdninger internt og repræsenterede Den Europæiske Union og dennes medlemslande i forhandlingerne.

Lissabontraktaten og oprettelsen af den fælles EU-udenrigstjeneste, tillige med stillingen som Høj Repræsentant og udnævnelsen af en fast formand for Den Politiske Komité (PSC) i Bruxelles, ændrede dette. Ikke kun i FN-sammenhæng, men i alle tredjelande, hvor EU-udenrigstjenesten overtog ansvaret for EU-koordinationen, og hvor lederen af EU-Delegationen (EU-ambassadøren) herefter kom til at repræsentere Den Europæiske Union – side om side med medlemslandenes ambassadører, der naturligvis fortsat repræsenterer deres respektive lande.

I FN i New York indebar traktatændringen, at de ni ansatte i Rådssekretariatet og de seks medarbejdere fra Europa-Kommissionen blev samlet i én EU-Delegation. De 15 ansatte havde imidlertid ikke mulighed for at løse alle de opgaver, som indtil da havde ligget i hænderne på de skiftende EU-formandskaber. En betydelig personaleudvidelse var derfor nødvendig, både i form af flere medarbejdere fra EU-udenrigstjenesten og i form af nationalt sekunderede medarbejdere – nationale eksperter – fra medlemslandene. EU-Delegationen i New York har fire år senere næsten halvtres medarbejdere, men selv det er ikke nok til at koordinere og repræsentere

re Unionen i alle de forhandlinger, som EU deltager i. Den Europæiske Union er således stadig afhængig af en betydelig »byrdefordeling«, hvor diplomater fra medlemslandenes FN-Missioner i praksis og efter aftale erstatter de ansatte EU-medarbejdere både i forhold til ledelse af den interne koordination og som forhandlere på vegne af EU.

De 28 EU-lande har en traktatmæssig forpligtelse til at koordinere deres udenrigs- og sikkerhedspolitik i internationale organisationer og på internationale konferencer. Der er politikområder, hvor det ikke er muligt at finde fælles fodslag, og hvor koordinering derfor ikke finder sted. Et af disse områder er spørgsmålet om reform af Sikkerhedsrådet, hvor EU-landene er klart uenige og har tilsluttet sig forskellige tværregionale grupperinger, der kæmper for alternative reformforslag. Et andet område, hvor der heller ikke er tale om fælles fodslag er valg til forskellige FN-organer, hvor man ofte ser en hård kamp mellem EU-medlemmer i både WEOG og i den Østeuropæiske Gruppe om medlemskab af vigtige FN-organer. I forbindelse med Seksuel og Reproduktiv Sundhed og Rettigheder (SRSR) har det – primært på grund af abort-problematikken – heller ikke altid været muligt at nå til enighed, hvorfor medlemslandene fra tid til anden har besluttet at gå hver deres vej – og i stedet samarbejde med andre grupper af ligesindede lande i forhandlingerne.

Ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten i december 2009 gjorde det tydeligt for omverdenen, at der var et misforhold mellem den status, som traktaten tillagde EU-Delegationen, og den status, som EU – som observatørorganisation – havde i FN. Det ville ganske enkelt ikke være muligt for EU-Delegationen at repræsentere EU i FN's Generalforsamling på samme måde, som EU-formandskabet tidligere havde gjort det.

Vanskeligheden var den juridiske status, som

Den Europæiske Union havde i FN's Generalforsamling. Som observatør havde EU naturligvis ingen ret til at stemme. Denne ret kan man kun have som fuldgyldigt medlem af FN, hvilket som nævnt gælder alle 28 medlemslande. Med retten til at stemme følger i henhold til procedurereglerne også retten til at fremsætte forslag og fremkomme med ændringsforslag, og ligesom man har lov til at tage procedurespørgsmål op. Det kan observatører ikke.

For at EU – og EU-delegationen – skulle være i stand til at agere effektivt i FN's Generalforsamling som forudset i Lissabon-traktaten, var det derfor nødvendigt for EU at opnå en udvidet (*enhanced*) observatørstatus ved FN, som mere eller mindre afspejlede den status, som var gældende for FN's to – eneste – observatørstater, nemlig Pavestolen (Vatikanet) og Palæstina.

Den politiske proces henimod dette mål viste sig imidlertid at blive meget vanskelig. Der var begrænset støtte blandt de 165 andre FN-medlemslande til EU's anmodning. Især de afrikanske og de caribiske lande var ret skeptiske over for at give én bestemt regional organisation en særlig status, uden samtidig at give samme status til f.eks. AU eller CARICOM. EU og de 28 medlemslande argumenterede for, at dette var nødvendigt på grund af den særlige juridiske karakter, som EU-samarbejdet havde, og det niveau som den politiske og økonomiske integration i Europa havde nået. Andre regionale organisationer ville med tiden kunne få samme status som EU, men først når deres samarbejde havde udviklet sig tilsvarende.

Set i bakspejlet var dette argument nok ikke det bedste, da det nærmest uundgåeligt gav næring til visse anti-kolonialistiske stemninger blandt mange udviklingslande. USA var også forholdsvis skeptisk, primært af frygt for at en ændret status for EU ville sløre den grundlæggende sondring mellem medlem-

mer og observatører i FN. Samtidig erkendte mange lande, at EU var en helt særegen international konstruktion, og at det derfor i sidste ende ville være nødvendigt at tage hensyn til de europæiske behov. De 28 EU-lande udgjorde ikke kun en meget vigtig gruppe af medlemslande i FN, de var også den største økonomiske magt i organisationen – og de betaler tilsammen næsten 40 pct. af FN's faste medlemsbidrag.

Alligevel tog det halvandet år for EU at overbevise de andre medlemslande om sagen, og først i andet forsøg i begyndelsen af maj 2011, efter at man i efteråret 2010 havde lidt et klart nederlag i Generalforsamlingen. Den endelige løsning indebar en yderligere udtynding af de proceduremæssige elementer, der definerede indholdet af EU's udvidede observatørstatus. Men det krævede minimum var der: EU opnåede ret til at tale i Generalforsamlingen på lige fod med andre talere, der repræsenterede store forhandlingsgrupper. Det betød, at formanden for Det Europæiske Råd, Kommissionsformanden eller den Høje Repræsentant, når disse repræsenterede EU, kunne tale blandt de første i debatterne sammen med stats- og regeringscheferne og med den autoritet og vægt, dette indebar. EU fik også mulighed for at fremsætte forslag og ændringsforslag (men ikke at anmode om en afstemning, som stadig var forbeholdt lande med stemmeret), og til i et begrænset omfang også at engagere sig i proceduremæssige diskussioner. I formel forstand var det stadig mindre end, hvad hvert enkelt medlemsland havde ret til, men det var nok til at sikre, at EU – og EU-Delegationen – i praksis kunne fungere som talsmand og forhandler for det samlede EU i Generalforsamlingen.

Kampen var hård og den diplomatiske indsats for at få ændret EU's status meget omfattende. Til gengæld fik man talt tingene igennem, og det lykkedes i løbet af processen at få skabt en langt bedre forståelse for, hvad EU rent juridisk var for et »dyr« og hvorfor en

udvidet observatørstatus var nødvendig. Det gjorde det lettere at indføre det nye system og få EU-Delegationen accepteret af andre som aktør. De praktiske erfaringer har vist, at det nye system ikke er så forskelligt fra dengang, hvor EU blev repræsenteret af diplomater fra et formandskabsland, og at den forskel, der er, nok primært er positiv. Den nye ordning fungerer gennemgående mere professionelt og mere stabilt end de nationale formandskaber, hvis kvalitet ofte var svingende.

For de 28 EU-lande giver den meget omfattende EU-koordination et sikkerhedsnet, så selv mindre lande med begrænsede FN-Missioner herigennem har mulighed for at deltage i større dele af FN-arbejdet, end det ellers havde været muligt. Set fra et EU-lands synspunkt er EU-samarbejdet ganske resourceeffektivt og gør det muligt for hvert land at fokusere sit nationale FN-arbejde på et mere begrænset antal – politisk vigtige – prioriteter.

I FN's Generalforsamling er EU en af de tre helt centrale aktører – sammen med G77/NAM og USA. Jeg har selv haft det privilegium, sammen med kollegaer fra hhv. Senegal og Mexico, at lede forhandlingerne om to vigtige FN-topmødeerklæringer, erklæringen fra 2010-Topmødet om 2015-målene og erklæringen fra højniveaumødet i 2012 om retsstatsprincipper (*Rule of Law*).

I begge situationer var EU en utrolig vigtig forhandlingspartner, som løbende fremkom med nye og kreative idéer, udviste den nødvendige fleksibilitet, når dette var nødvendigt, og som generelt var særdeles vel forberedt. Næsten for vel forberedt, da EU-landene erfaringsmæssigt bruger meget lang tid i interne koordinationsmøder for at udvikle – og yderligere forfine – deres strategier, taktik og kompromisforslag fremfor på at engagere sig i uformelle drøftelser med deres forhandlingspartnere for helt under hånden at afklare de »røde linjer« og de reelle kompromismu-

ligheder, der er. Dette gør EU mere indadvendt og mindre effektiv, end EU kunne være.

Det er nemt også at se andre svagheder i EU som aktør i FN-forhandlinger. Den Europæiske Union har som oftest ikke den store vilje til at spille »hardball« og true med at ville afbryde forhandlingerne. Der vil altid være en medlemsstat eller to, der vil tøve med at tage et sådant skridt. Det ligger mere for USA at gøre noget sådant, også hvor (næsten) alle kan se det fornuftige i at »kalde en spade for en spade« og tilføre forhandlingerne det drama, der engang imellem er nødvendigt for at føre processen fremad. EU er også utroligt transparent – for ikke at sige åben som en si. Det er meget vanskeligt for de 28 medlemslande at holde på en hemmelighed, også når det gælder mål og strategi for forhandlingerne. Det gør det let for andre at læse EU – og følge med i Unionens interne afklaringsprocesser. Alt sammen noget, der gør det vanskeligt for EU at forhandle effektivt.

Men når alt det er sagt, så gælder det stadig, at EU er en formidabel kraft i FN's Generalforsamling. Og måske er det endda åbenheden og den imødekommende og konsensus-søgende stil, der gør, at EU meget ofte er en nøglespiller i FN-forhandlinger. Med 28 stemmer råder EU ikke over mere end ca. 15 pct. af stemmerne i Generalforsamlingen. Selv hvis man medregner de associerede lande i Europa, som meget ofte går med EU, kommer man ikke over 20 pct. af stemmerne. Så EU kan – modsat NAM eller G77 – ikke stemme ting igennem. Men når Unionen og dens medlemslande sætter deres samlede forhandlingskraft ind og udnytter de uformelle politiske og diplomatiske kontakter, landene alle hver især har, er overtalelsesevnerne betydelige. FN's konsensusbaserede natur hjælper selvsagt også EU med at skabe det forhandlingsrum, som Unionen kan udnytte.

Traditionelt har konflikterne i Mellemøsten – og især den israelsk-palæstinensiske konflikt

– været et vanskeligt spørgsmål for EU-landene at blive enige om. Efterhånden lykkes det dog oftest at nå enighed, hvilket betyder, at alle 28 medlemslande stemmer det samme. I nogle få tilfælde er der tale om »EU-split« og nogle gange endda et »3-vejs-split« (mellem ja, nej eller afståelse). Det skete den 29. november 2012 i afstemningen om opgradering af den palæstinensiske observatørstatus i Generalforsamlingen, hvor 14 EU-lande stemte for (herunder Danmark), 12 undlod at stemme, og 1 (Tjekkiet) stemte imod. Denne form for afstemningsresultat er imidlertid ikke repræsentativ for, hvor EU-samarbejdet står. Det er sjældent med den form for uenighed.

På det seneste har vi set en ny og innovativ tilgang til FN-forhandlingerne, som har været en udfordring for EU. Det tog måneder at gennemføre beslutningen fra Rio de Janeiro (Rio+20 Topmødet) i juni 2012 om at etablere en åben FN-arbejdsgruppe på 30 medlemmer med henblik på at forberede den mellemstatslige proces om FN's udviklingsdagsorden efter 2015, herunder eventuelle nye bæredygtighedsmål. I sidste ende blev de 30 pladser fordelt blandt de 70 mest interesserede delegationer med mulighed for at dele en plads – som bl.a. Danmark, Norge og Irland har gjort. Sådanne små landegrupper, der omfatter både EU- og ikke-EU-lande, og som man kender også fra Verdensbanken, udgør en udfordring for EU-koordinationen, der tenderer til at blive mindre omfattende og mindre grundig, end det ellers ville være tilfældet.

I dette tilfælde er udfordringen endnu større, da en del af FN's medlemslande ser en sådan ny forhandlingsramme som en vej til at nedbryde de traditionelle »partigrupper« i FN – især G77 og EU – som man ser som begrænsende mulighederne for at få nye aktører på banen i FN, herunder ikke mindst de nye vækstøkonomier, men også de mange små østater, og som en mulighed for at ryste

posen i forhold til det, mange ser som temmelig fastfrosne forhandlingsmønstre. Hidtil har det dog ikke båret frugt. Der er ingen synlige tegn på opsplitning i G77, selv ikke på områder, hvor udviklingslandenes interesser er meget forskellige, såsom udviklingsbistand, klimaændringer, eller hensyntagen til særlige behov i konfliktramte og skrøbelige lande. Men det er stadig tidlige dage. Den nye internationale vækst- og udviklingsdagsorden, der skal erstatte 2015-målene, skal først vedtages i september 2015.

EU og Sikkerhedsrådet

FN-pagten og de globale realiteter i 1945 gjorde det klart, at de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet – både på grund af deres vedvarende medlemskab og den vetoret, de hver især har – var mere lige end andre. I virkelighedens verden betyder det, at forhandlingerne i Sikkerhedsrådet ofte primært foregår mellem de fem faste medlemmer, og at de ti valgte medlemmer ikke sjældent spiller rollen som sekundære medlemmer med begrænset indflydelse.

Storbritannien og Frankrig er som faste medlemmer af Rådet ikke omfattet af EU-koordination. Lissabon-traktaten gør det – som i tidligere traktater – klart, at »medlemsstater, der er medlemmer af Sikkerhedsrådet [d.v.s. både faste og valgte medlemmer, min. bem.] forsværer i udøvelsen af deres funktion Unionens holdninger og interesser, uden at dette dog berører det ansvar, der påhviler dem i medfør af De Forenede Nationers pagt«. Hertil kommer, at »når Unionen har fastlagt en holdning ..., anmoder de medlemsstater, der sidder i Sikkerhedsrådet, om, at EU-udenrigsministeren [den Høje Repræsentant/EEAS, min bem.] indbydes til at fremlægge Unionens holdning« (art. III-305). Det er en ganske rummelig formulering, som sikrer, at EU-landene i Sikkerhedsrådet følger EU-linjen, medmindre de vælger ikke at gøre det. Kendsgerningerne er imidlertid, at EU-medlemmer af Rådet langt overvejende føl-

ger den fastlagte EU-linje, om ikke andet så af den simple grund, at både Storbritannien og Frankrig er store og magtfulde EU-lande, som i høj grad er med til at udforme EU-politikken på de områder, som Sikkerhedsrådet arbejder med.

Den udvidede EU-observatørstatus i Generalforsamlingen ændrer ikke noget i Sikkerhedsrådet. Det forhold, at to EU-lande er faste medlemmer af Rådet, og at mellem et og tre EU-lande herudover også normalt er valgte medlemmer, skaber i sagens natur et større skel mellem »dem« og »os« i EU-kredsen. Der er ikke EU-koordination om sager på Sikkerhedsrådets dagsorden, men der er en informationsforpligtelse, som sikrer løbende briefinger om arbejdet i Rådet, i hvert fald på de områder som ikke er belagte med fortrolighed.

Selv om Storbritannien og Frankrig som faste medlemmer spiller en mindre væsentlig rolle i Rådet end USA, Rusland og Kina, er begge lande fortsat centrale internationale aktører. Med få undtagelser – som Irak i foråret 2003 – er ingen af de to EU-lande i en geo-politisk magtposition, hvor de kan nedlægge veto på egen hånd, sådan som både USA, Rusland og Kina gør det, de to sidste dog oftest sammen. Britiske og franske diplomater kan imidlertid meget, og de gamle kolonimagter er ofte meget velunderrettede om landesituationer, ligesom de ofte har meget tætte politiske forbindelser i mange sammenhænge. Begge lande spiller derfor en betydelig rolle under forhandlingerne i Rådet – og er ofte penneførere på centrale resolutioner og beslutninger.

Den rolle, som Frankrig og Storbritannien spiller i Sikkerhedsrådet, skaber et meget begrænset spillerum for EU. Der er dels det formelle – Rådets primære drøftelser finder sted bag lukkede døre – og ofte i dyb fortrolighed – »a 15« uden mulighed for andre for at deltage. Når der er tale om åbne debatter, hvor alle medlemslande har mulighed for at

komme til orde som gæster i Rådet, er taletiden kort – og for EU's vedkommende udfyldt ved parafraseringer over de seneste Rådskonklusioner. Der er reelt ikke tid til eller mulighed for meget andet.

Blot at se på, hvad der foregår bag lukkede døre i Rådet, eller i de åbne møder, er imidlertid at overse en afgørende pointe. I februar 2014 afholdt Sikkerhedsrådet et møde om samarbejdet mellem FN og EU, hvor der også blev vedtaget et såkaldt *Presidential Statement* (PRST). Heri hilser Rådet det velkomment, at EU har et så stærkt engagement i en række spørgsmål på Rådets dagsorden – ikke mindst i EU3+3-forhandlingerne med Iran, i forhold til det vestlige Balkan, i bekæmpelsen af pirateri omkring Somalia, med tropper i Den Centralafrikanske Republik, i Mali og Afghanistan, og som humanitær aktør ikke mindst i forhold til Syrien. Også EU's rolle i Mellempøstkvartetten fremhæves (PRST af 14. februar 2014).

I sin tale roste FN's generalsekretær, Ban Ki-moon, partnerskabet mellem FN og EU og ikke mindst EU's flerdimensionelle tilgang til fred og sikkerhed og de aktiver, som EU stiller til rådighed for FN's fredsbevarende opgaver og for civil krisestyring, såvel som i form af forebyggende diplomati. Debatten viste tydeligt den stærke støtte, politisk, økonomisk og militært, som EU leverer i forhold til den bredere FN-dagsorden og de værdier, som organisationen bygger på.

Den Europæiske Unions rolle i forhold til Sikkerhedsrådet er således mere fokuseret på *gennemførelse* af Rådsbeslutninger end på deltagelse i de politiske beslutningsprocesser i Rådet. Politikken forbliver, som forudsat i FN-Pagten, et prerogativ for medlemmerne af Rådet og især P5-landene. I praksis gør både Storbritannien og Frankrig allerede meget for at fremme EU-politikker på relevante områder, men de er formelt ikke stærkt forpligtet på dette. Når det kommer til imple-

mentering, har Sikkerhedsrådet og P5 imidlertid brug for EU – som regional aktør og som rådende over værdifulde aktiver – for at opnå den nødvendige frivillige finansiering, sikre humanitære indsatser og indsættelse af tropper, indtil det er muligt at mobilisere FN-styrker, således som vi bl.a. har set det i Tchad og Den Centralafrikanske Republik. Det hører med i billedet, at de 28 EU-lande finansierer tæt på 40 procent af det fredsbevarende FN-budget på ca. 8 mia. USD; USA finansierer kun 27 procent.

Vil dette ændre sig? Vil der komme en udvidelse af Sikkerhedsrådet, som vil tilføje flere faste medlemmer og evt. begrænse den magt, som P5-landene har i dag? Og vil der i sidste ende være en plads om det hesteskoformede bord til EU, i stedet for Storbritannien og Frankrig?

Det er ikke sandsynligt. Den politiske vilje er der næppe. P5-landene er alle komfortable med tingene, som de er, og presset for den udvidelse af Rådet, som langt de fleste i princippet er enige om bør til, har en tendens til at gå op i en røg af uenighed om, hvordan det så lige er, at en udvidelse skal ske. For hver håbefuldt nyt fast medlem af Sikkerhedsrådet, er der i sidste ende to eller tre medlemsstater, der ikke er tilhængere af lige netop det land som nyt fast medlem. Og så er der også lige musefælde-klausulen: Enhver udvidelse af Sikkerhedsrådet kræver en ændring af FN-Pagten. Og ingen pagt-ændring kan træde i kraft, uden at den er godkendt og ratificeret af alle fem faste medlemmer af Rådet.

I stedet vil Sikkerhedsrådets sammensætning sandsynligvis forblive, som det er i sin nuværende form med fem faste medlemmer og 10 medlemmer, valgt for en 2-årig periode. Men Rådets samspil med andre partnere vil udvikle sig. Der vil være langt tættere koordination med de troppebidragydende lande og med regionale og subregionale organisationer. Samtidig vil sammensætningen af de

valgte medlemmer sandsynligvis også ændre sig. Vi vil nok se relativt færre små lande blive indvalgt i Rådet og flere regionale stormagter – »mellemmagter«, d.v.s. lande, der har mulighed for at spille en rolle, politisk, økonomisk og militært, i deres respektive regioner og som derfor kan være mere nyttige i forhold til løsning af konflikter end mindre stater. Det gælder f.eks. Tyskland, som de senere år har stillet op til Sikkerhedsrådet hvert 8. år og hver gang er blevet valgt ind (Staur, 2011: 93ff).

Heri ligger en klar mulighed for EU. Der bliver behov for aktiver, der kan mobiliseres hurtigt og for midler, der kan finansiere konfliktløsning og -håndtering i tillæg til FN's almindelige fredsbevarende arbejde. Der skal også bygges bro imellem humanitære indsatser, fredsofbyggende indsatser og udviklingsindsatser, ligesom der løbende skal sættes på mæglingsbestræbelser og det politiske pres på centrale aktører løbende og til stadighed skal udfoldes. FN vil således have brug for alle de instrumenter, som EU udvikler i forhold til civil krisestyring. Det er således rollen som respekteret »implementerende partner«, der tegner til at blive EU's vigtigste løftestang i forhold til Sikkerhedsrådet.

EU og Menneskerettighedsrådet

For et par år siden hævdede to forskere, at EU var ved at tabe kampen om menneskerettigheder i FN. Artiklen blev citeret flittigt i dansk presse og var baseret på nogle ret overfladiske analyser af stemmemønstre i FN-regi. Dens pointe var, at EU's holdninger og værdier mistede terræn, og at etableringen af Menneskerettighedsrådet ikke havde gjort det lettere for EU at fastholde sin indflydelse (Gowan og Brantner, 2010).

FN's Menneskerettighedsråd blev oprettet i 2006 og har 47 medlemslande, heraf, i 2014, 9 EU-lande. De fleste af de 28 EU-lande er således observatørstater, der deltager i Rådets arbejde uden stemmeret, mens EU som sådan

er observatør-organisation på linje med alle andre observatør-organisationer.

Det indebærer, at EU's formelle rolle i Menneskerettighedsrådet igen er anderledes end i Generalforsamlingen eller i Sikkerhedsrådet. EU's udvidede observatørstatus i Generalforsamlingen gælder ikke i Menneskerettighedsrådet, hvor EU-samarbejdet derfor i et vist omfang er i »præ-Lissabon-modus«. Det betyder helt konkret, at EU-delegationen ikke er i stand til at repræsentere EU under drøftelserne i Menneskerettighedsrådet, og at funktionen som talsmand og uformel leder af EU derfor i stedet må varetages enten af EU-formandskabet (hvis medlem af Rådet) eller et andet EU-land, der er medlem og dermed kan fungerer som *burden sharer*.

Hertil kommer, at de praktiske arbejdsmetoder i Menneskerettighedsrådet også adskiller sig fra arbejdsformen i Generalforsamlingen. Der har over de senere år udviklet sig en praksis i Menneskerettighedsrådet, hvor initiativer tages enten af enkelte lande – som Danmark har gjort det i årevis med hensyn til kampen mod tortur – eller i form af såkaldte tværregionale kernegrupper bestående af en håndfuld repræsentanter fra de forskellige regioner. Under 24. samling i Rådet i september 2013 blev 22 af 39 resolutioner fremlagt af EU-lande eller af tværregionale kernegrupper, hvori der deltog et eller flere EU-lande. Disse resolutionsforslag blev overvejende udarbejdet og fremlagt uden forudgående EU-koordinering, da dette betragtes som et nationalt prerogativ for de enkelte EU-lande eller – i forhold til de tværregionale kernegrupper – som forudsættende, at medlemmerne af de forskellige kernegrupper er »uafhængige« af deres respektive regionale grupper eller organisationer.

I teorien kunne EU selv sagt fremlægge alle medlemsstaternes forskellige resolutioner med de nationale sponsorer som »*burden sharers*«, ligesom EU kunne deltage i kerne-

grupper i stedet for medlemslandene. Problemet er, at dette ikke nødvendigvis ville styrke mulighederne for et positivt og ambitiøst resultat. Stærkere og mere synlig EU-koordination i Menneskerettighedsrådet risikerer at styrke tilsvarende tendensen blandt andre lande – og vil med stor sandsynlighed føre til mere udprægede blokannelser i Rådet og dermed underminere bestræbelserne for at nå resultater gennem tværregionalt samarbejde med udvalgte lande i de forskellige regionale grupper.

For de af os, der synes, at der er behov for mere EU-koordination i forhold til Menneskerettighedsrådet, er dette en lidt forurogende tendens. Etableringen af tværregionale kernegrupper er et positivt forsøg på at engagere vores nærmeste partnere uden for EU i et konstruktivt samarbejde: det giver klart mulighed for en bedre og uformel dialog om de væsentligste problemer, som de forskellige partnere har på de konkrete områder. Men de enkelte EU-landes arbejde med nationale forslag og som medlem af tværregionale grupper kan godt foregå samtidig med en »let« EU-koordination, der vil kunne sikre en højere grad af samlet EU-vurdering af forhandlingsmål og -strategier i forhold til de tre årlige samlinger i Menneskerettighedsrådet.

En stærkere, men stadig »let« og ikke alt for synlig EU-koordination vil også kunne sikre, at de europæiske værdier, grundlæggende holdninger og politiske konklusioner og beslutninger, der er relevante i forhold til dagsordenen for Menneskerettighedsrådet, vil kunne indgå klarere og mere eksplicit som grundlag for den indsats som Unionen og dens medlemslande yder i Rådet og dermed skabe en mere helhedsorienteret ramme for EU's samlede ageren i dette forum. Det siger sig selv, at koordinationen ikke må forsinke eller besværliggøre medlemslandenes muligheder for at operere i Rådet eller deltage aktivt i kernegrupper. Det drejer sig ikke om at forhandle en EU-linje ned til sidste komma,

men om at få de overordnede linjer – og den samlede prioritering af de spørgsmål, der er på dagsordenen – rigtige fra starten.

Det er helt afgørende, at EU-samarbejdet er i stand til at håndtere en situation, hvor et optimalt resultat for de værdier og holdninger, som EU står for, rent faktisk bedst kan opnås gennem mindre Union, eller måske blot mindre åbenbar og synlig Union, og mere synlighed for de enkelte EU-lande, der effektivt trækker i den ønskede retning. Hvis det giver de bedste forhandlingsresultater i Menneskerettighedsrådet, er det den vej, EU bør gå – udadtil, men uden at det bliver på bekostning af den nødvendige koordinering af prioriteter og grundlæggende holdninger indadtil.

Det væsentlige for EU-landene er den menneskeretlige substans; den tekniske værdi, for at tale i kunstskøjtesprog. Så længe den holder, betyder det mindre, hvordan det kunstneriske udtryk ytrer sig og dermed i hvilket omfang, EU fremstår som en samlet enhed i Rådet. For EU's institutioner, Europa-Kommissionen og EEAS, er det imidlertid næppe helt så enkelt, og denne problemstilling kan meget vel på sigt føre til nye interne diskussioner mellem medlemslandene og institutionerne. Der er ikke meget, der peger i retning af, at det vil være muligt for EU at få samme status i Menneskerettighedsrådet som i Generalforsamlingen. Tværtimod vil forsøg på at rejse denne problematik formentlig kun styrke nogle af de regionale skillelinjer i Rådet, som man langt hellere skulle udviske. Noget sådant vil kunne påvirke det substantielle menneskerettighedsarbejde negativt.

Betydningen for Danmark

Hvad har den stadig styrkede EU-koordination og klarere fælles EU-optræden efter Lissabon-traktaten så betydet for Danmarks deltagelse i FN-arbejdet? Der er ingen tvivl om, at der også på dansk hold er flyttet ressourcer fra den udadvendte indsats i FN's forskellige fora og organer til den interne

EU-koordination. Jo mere og jo stærkere EU fremstår som aktør i FN – som forhandler på de 28 landes vegne og som stemme for den fælles europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik i FN – jo mere afgørende bliver det at få danske synspunkter reflekteret i de fælles EU-positioner. Og jo flere kræfter skal der bruges på det.

Det giver umiddelbart mindre dansk synlighed i FN-forhandlinger og -møder, men større dansk indflydelse på den linje, der bliver lagt af en af de vigtigste forhandlingsgrupper i FN-sammenhæng. Alt andet lige betyder det bedre danske muligheder for at påvirke FN's politiske dagsorden, både over en bred front og på områder af særlig dansk interesse. Der er for mig at se ingen tvivl om, at Lissabon-traktatens afvikling af de skiftende EU-formandskaber til fordel for en mere kontinuerlig og professionel EU-repræsentation, forestået af EU-Delegationen, har medført en styrkelse af EU's forhandlingsmæssige gennemslagskraft i FN.

Samtidig er det imidlertid vigtigt at slå fast, at deltagelse i EU-samarbejdet kun er en del – om end en meget vigtig del – af den danske FN-politik. FN-politik føres ikke kun ad én indflydelseskanal, uanset hvor vigtig denne er. Jeg har altid beundret egypterne for at gøre brug af så mange kanaler som muligt. Det er i et vist omfang et spørgsmål om hatte. Den ene dag taler Egypten på AU's vegne, næste dag på vegne af den Arabiske Liga eller Organisationen af Islamiske Lande (OIC). Hvis de da ikke er koordinator for G77, eller formand for de alliancefrie lande (NAM), deltager i NAM-trojkaen, eller i *Joint Coordinating Committee* mellem G77 og NAM. Egypten er altid med i inderkredsen.

Danmark har ikke helt så mange muligheder for at gøre sig gældende, men præger til gengæld EU-positionen på prioritetssområder som f.eks. SRSR. Samtidig spiller vi ofte det nordiske kort, både i valgsammenhæng – som

fælles nordisk kandidat – og ved at deltage i fællesnordiske indlæg og initiativer i forskellige sammenhænge. Herudover opnår vi profil og indflydelse ved at påtage os forskellige tillidshverv, f.eks. som forhandlingsledere – i 2010 som nævnt sammen med Senegal som leder af forhandlingerne om slutdokumentet for MDG-Topmødet og i 2012 sammen med Mexico som leder af forhandlingerne om et slutdokument fra Højniveaumødet om *Rule of Law* – eller som formand for FN-organisationers bestyrelser. Andre muligheder for at opnå indflydelse er at tage konkrete initiativer. Danmark har i mange år koordineret de resolutioner mod tortur, der årligt fremlægges i FN's Generalforsamling og i Menneskerettighedsrådet, ligesom vi har taget initiativer vedr. oprindelige folk, kvinder og seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR). Danske mærkesager, som vi engagerer os stærkt i, og hvor vi påtager os et globalt lederskab.

Der ligger også en vigtig brobygningsopgave i mere uformelle sammenhænge, hvor vi gennem deltagelse i tværregionale Vennegrupper er med til helt underhånden at afsøge andre landes positioner og finde fælles grund. Fra dansk side har man de seneste år især engageret sig i dette arbejde på energiområdet – omkring generalsekretærens initiativ om bæredygtig energi for alle (SE4All) – og i forhold til SRSR.

Danmark tager også tit initiativer, der skal tjene til at sætte en dagsorden, f.eks. gennem særlige møder og arrangementer i tilknytning til officielle FN-møder, eller ved at finansiere studier og analyser, der herefter deles med en bredere kreds af medlemslande, ofte gennem paneldebatter og seminarer. Det sker ofte i tæt samarbejde med FN-Sekretariatet og ledende FN-embedsmænd, der klart erkender, at der indimellem er brug for sådanne medlemsstats-drevne initiativer for at flytte den politiske dagsorden. Det er ikke mindst i forhold til spørgsmål vedr. skrøbelige og konfliktpræ-

gede lande, man fra dansk side de senere år har været med til at sætte den internationale dagsorden. Fra tid til anden understøttes disse bestræbelser også med dansk finansiering af særlige rådgivere i FN-organisationerne på vigtige områder. Den danske beslutning om at indstille Folketingets formand, tidl. finans- og udenrigsminister Mogens Lykketoft, til den prestigefyldte post som formand for FN's 70. Generalforsamling i 2015-16 er også et konkret eksempel på dansk opbakning til FN. Hovedopgaven her vil være at få vedtaget de nye internationale bæredygtighedsmål, der skal gælde fra 2015.

Der er således en ganske stor værktøjskasser at gøre brug af i dansk FN-politik. Den effektivisering af EU-samarbejdet, der er sket med Lissabon-traktaten, har givet EU mere indflydelse – og har dermed også indirekte givet større indflydelse til de medlemslande, der som Danmark engagerer sig aktivt og substantielt i EU-samarbejdet. Der er imidlertid mange andre muligheder for at understøtte og supplere EU-samarbejdet med konkrete indsatser og initiativer på de områder, der fra dansk side prioriteres højest.

Nøglen er i begge sammenhænge en koncentration og fokusering af indsatsen. EU-samarbejdet giver os en vigtig platform for det brede engagement i FN-dagsordenen. Det giver også bedre muligheder for at vælge, hvor vi især vil anvende de nationale danske kræfter. Og det giver mulighed for at kombinere

det interne koordinationsarbejde i EU med andre og mere udadvendte indsatser, som kan styrke Danmarks placering i det internationale samarbejde, så vi kommer til at tælle lidt mere i FN, end vores 5,6 millioner indbyggere og 43.000 km² egentlig berettiger til.

Note

1. Carsten Staur har siden 2013 været Danmarks FN-ambassadør i Genève. Fra 2007-13 var han FN-ambassadør i New York og forud herfor udenrigsråd og chef for Udenrigsministeriet daværende Sydgruppe (2001-07). Artiklen bygger på en Jean Monnet-forelæsning på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet i marts 2014. Analyser og vurderinger er forfatterens egne og er ikke nødvendigvis udtryk for Udenrigsministeriets holdninger og synspunkter.

Referencer

- Gowan, Richard og Franziska Brantner (2010), »The EU and Human Rights at the UN: 2010 review«, The European Council on Foreign Relations, <http://ecfr.eu/page/-/the-eu-and-human-rights-at-the-UN-2010-review.pdf>.
- Kennedy, Paul (2006), *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*, Random House.
- Staur, Carsten (2011), *Den globale udfordring. FN mellem relevans, legitimitet og handlekraft*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Staur, Carsten (2013), *Shared Responsibility. The United Nations in the Age of Globalization*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Statement by the President of the Security Council, 14 February 2014, www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_prst_2014_4.pdf