

Sammanfattning av rapporten

EU:s utrikespolitiska kapacitet inom området för utvecklingssamarbete

Lissabonfördragets påverkan

Morten Broberg och Rass Holdgaard

Den här rapporten identifierar och redogör för de förändringar som Lissabonfördraget* har medfört när det gäller EU:s politik för utvecklingssamarbete. Rapporten beskriver hur dessa förändringar har påverkat det "europeiska området" (dvs. EU och medlemsländerna) möjligheter att agera som en sammanhållen och effektiv kraft på den internationella arenan vad gäller utvecklingssamarbete. Rapporten granskar endast de juridiska och konstitutionella aspekterna av EU:s utvecklingssamarbete, dvs. de aspekter som är direkt kopplade till EU:s primärrätt, i synnerhet fördragen. Den behandlar således inte sekundärlagstiftningen (direktiv, förordningar och beslut).

Från Romfördragets ikraftträdande 1958 till dess att Maastrichtfördraget började gälla 1993 var det – bortsett från de speciella bestämmelserna om utomeuropeiska länder och territorier (OCT-områden) – i huvudsak upp till Europeiska unionens domstol att definiera det grundläggande juridiska ramverket för EU:s politik för utvecklingssamarbete. Rättspraxis från den perioden visar att domstolen för det mesta har stött Europeiska kommissionens inställning vad gäller vikten av utvecklingssamarbetet och den roll det spelar inom EU:s konstitutionella system. Domstolen gick exempelvis med på att den gemensamma handelspolitiken – det vid den tiden dominerande inslaget i EU:s utrikespolitik – gavs en bred tolkning och därigenom kunde användas för att uppnå målsättningarna inom utvecklingssamarbetet, vilket medförde att viktiga aspekter inom politikområdet hamnade inom ramen för EU:s exklusiva befogenhet. Rapporten visar att bortsett från relationerna till OCT-området, etablerade det konstitutionella ramverket via rättspraxis en handelsbaserad grund för unionens och medlemslänarnas

utvecklingssamarbete. En annan slutsats vad gäller perioden är att om man bortser från den gemensamma handelspolitiken så var unionens politik för utvecklingssamarbete i övrigt utvecklad. En tredje slutsats är att det redan tidigt stod klart att finansieringsmekanismen var viktig om man ville påverka unionens politik för utvecklingssamarbete. Europaparlamentets försök att genom sina budgetprivilegier skaffa inflytande över utvecklingssamarbetet fick inte stöd av kommissionen och EU-domstolen avvisade bestämt alla försök att den vägen utvidga EU:s kompetens inom området.

En andra period inleddes med Maastrichtfördragets ikraftträdande 1993. I och med det fick EU:s utvecklingssamarbete en egen rubrik i det dåvarande EG-fördraget och därmed också ett eget politikområde. Detta kvarstår som den enskilt viktigaste konstitutionella förändringen vad gäller EU:s utvecklingssamarbetspolitik. Bestämmelserna i det nya fördraget vilade på tre ben som fastställde principerna bl.a. för hur EU och medlemsländerna skulle samarbeta inom utvecklingssamarbetsområdet. Inte desto mindre uppstod, även efter Maastricht, nya konflikter när det gäller frågan om befogenheter och den exakta avgränsningen mellan EU:s utvecklingssamarbetspolitik och andra politikområden. Efter Maastricht ifrågasattes dessutom "sammanblandningen" mellan utvecklingssamarbetet och EU:s främjande av de egna värderingarna (i synnerhet de mänskliga rättigheterna och demokrati).

En tredje period inleddes i och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget 2009. Med det infördes ett antal förändringar i det konstitutionella juridiska ramverk som styr EU:s utvecklingssamarbetspolitik. Vissa av dessa förändringar

* Lissabonfördraget om ändring om fördraget om Europeiska union och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007, 2007 O.J. (C 306) I [härefter Lissabonfördraget].

är kodifieringar och (tekniska) justeringar som inte kommer att medföra några större tolkningsproblem i framtiden. Andra kan få mer bestående effekter och eventuellt leda till framtida konstitutionella konflikter, vilka i sin tur kan påverka unionens möjligheter att driva en effektiv utvecklingssamarbetspolitik. Men framför allt har Lissabonfördraget – genom att lägga grunden för ett effektivare utvecklingssamarbete – haft en varaktig konstitutionell påverkan på politikområdet. Klargörandet av EU:s utrikespolitiska målsättningar och principer och effektiviseringen av utvecklingssamarbetet (där bekämpande av fattigdom är den primära målsättningen) kommer troligtvis att ha bestående konstitutionell inverkan på politiken och den juridiska metodologin inom området. De här beskrivna förändringarna kommer förmodligen att ske stegvis och därför troligtvis knappast märkas i den dagliga politiken. Det är dessutom högst troligt att EU:s politik för utvecklingssamarbete efter Lissabonfördraget står inför tre stora konstitutionella utmaningar:

- I. Organiseringen av det ekonomiska biståndet kommer även i fortsättningen att vara en avgörande aspekt av EU:s politik för utvecklingssamarbete.
- II. Att hitta rätt konstitutionell balans för utvecklingssamarbetet i förhållande till andra politikområden.
- III. Relationen mellan de 28 medlemsländernas politik för utvecklingssamarbete och EU:s motsvarande politik.

Utöver dessa tre konstitutionella utmaningar, pekar rapporten på att Lissabonfördraget också har medfört att nya institutionella konfliktytor har uppstått. Som exempel kan nämnas konflikten mellan Europaparlamentet och kommissionen vad gäller valet mellan delegerade akter och genomförandeakter och konflikten rörande fördelningen av uppgifter mellan kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (EEAS).

Sammanfattningsvis konstaterar rapporten att trots att gamla konstitutionella utmaningar kvarstår, är det likväl möjligt att peka på två övergripande positiva tendenser: *För det första*, att EU sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft har ett ramverk för utvecklingssamarbete som präglas av en global och heltäckande hållning. *För det andra*, att denna politik numera – tack vare fyra decenniers avgöranden i EU-domstolen – styrs av etablerade juridiska principer. Det gäller inte minst de principer, varav några har renodlats och delvis kodifierats i Lissabonfördraget, som definierar den rättsliga grunden för samarbetet samt skyldigheten att respektera principen om lojalt samarbete. Den globala hållning som har präglat EU:s politik för utvecklingssamarbete sedan Lissabonfördragets ikraftträdande och den ökande institutionaliseringen av det juridiska ramverk som styr politikområdet är två positiva tecken på att EU och dess medlemsländer rör sig mot något som gradvis kommer att leda till en bättre sammanhållen och effektivare politik för utvecklingssamarbete.