

Sammanfattning av rapporten

The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice

Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon

Jörg Monar

Det som inom Europeiska Unionen kallas för "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa" är i första hand ett politiskt projekt för att garantera EU:s medborgare ett område med fri rörlighet för personer. Men projektet har också en internationell dimension: organiserad brottslighet, terrorism och illegal invandring gör inte halt vid EU:s gräns. De yttre hoten mot något så stort, öppet och sårbart som "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa" (den engelska förkortningen för "area of freedom, security and justice", AFSJ, används fortsättningsvis) måste bemötas.

I den här rapporten diskuteras först och främst hur den yttre dimensionen av AFSJ har utvecklats. Även det juridiska och institutionella ramverket efter Lissabonfördragets ikraftträdande belyses. Därefter analyseras EU:s agerande och vilken betydelse den internationella dimensionen har för såväl EU som för medlemsländerna.

EU har kompletterat interna åtgärder inom unionen med externa för att uppfylla målen i AFSJ: allt ifrån strategi-formulering och samarbete med tredje land, till kapacitetsbyggande och gemensamt agerande i internationella organisationer. Att på det sättet samla EU:s politiska tyngd har också gjort det lättare att samarbeta med länder utanför EU i viktiga frågor som återtagandeavtal, åtgärder mot penningtvätt och utväxling av polisinformation.

Sedan 1999 har framväxten av AFSJ:s yttre dimension gett unionen en helt ny roll internationellt – en roll som sträcker sig bortom den traditionella inom områden som handel, utveckling och utrikes- och säkerhetspolitik. Det råder inga tvivel om att EU efter terroristattacker den 11 september 2001 – genom de nya befogenheter man fick i Amsterdamfördraget – blev en samlad kraft för ett europeiskt agerande internationellt, en roll som också har accepterats av USA. EU:s roll har också stärkts globalt när det gäller exempelvis underlättande av visumhantering, där länder utanför EU har tvingats acceptera att det är nödvändigt att förhandla med hela unionen.

Lissabonfördraget ger EU möjlighet att ytterligare utöka den internationella dimensionen av AFSJ, genom avskaffandet av "pelarstrukturen", etablerandet av EU som juridisk person, införandet av en enhetlig procedur för förhandlingar och ingående av avtal, ökat användande av kvalificerad majoritet vid beslutsfattande samt viss ökning av EU:s kompetens när det gäller AFSJ-området.

Även Stockholmsprogrammet 2009-2014 lägger större tonvikt vid den internationella dimensionen i AFSJ än någon av föregångarna. EU:s kartläggning av hotbilder kommer sannolikt att göra att man behåller detta fokus även under nästa programperiod. Detta får givetvis kon-

sekvenser för finansieringen, särskilt som EU har ett betydande intresse av polisverksamhet och migrationskontroll i angränsande länder. Förhandlingarna om EU:s långtidsbudget för perioden 2014-2020 är därför ett bra tillfälle att lägga fast en tillräcklig finansiell ram för AFSJ:s externa del.

Men ett antal faktorer kommer i fortsättningen att kunna hindra att den externa dimensionen av AFSJ förstärks. Att området är så pass omfattande och täcker såväl asyl och migration som civil- och straffrätt samt polissamarbete begränsar möjligheten att utveckla den externa delen av

AFSJ till gemensam enhetlig politik. Omfattningen gör det också svårt att uppnå samma politiska kraftsamling som i andra mer etablerade och sammanhållna yttre politikområden i EU (utrikes- och säkerhetspolitik, handel och bistånd). Därmed försvåras också integrationen med andra yttre politikområden. Lissabonfördragets olika former för beslutsfattande och komplicerade institutionella struktur är en annan försvårande omständighet. Läger man till det begränsningarna i EU:s ”delade kompetenser” är det uppenbart att det är medlemsländernas egna insatser på det här för medborgarna viktiga området som är avgörande – och att man kommer överens om ett gemensamt agerande.