

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

19.6.2006

ARBETSDOKUMENT

om en strategi för den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Bogdan Klich

INLEDNING

I december 2005 antog rådet en ”Strategi för den yttre dimensionen av EU:s område med frihet, säkerhet och rättvisa”¹. Detta dokument bygger på ett bidrag från rådets generalsekretariat och ett meddelande från kommissionen från oktober 2005 med titeln ”En strategi för den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa”².

Europaparlamentet kommer att uttrycka sin inställning till detta meddelande från kommissionen, även om det också rekommenderas att även de övriga dokument som hör samman med rådets strategi beaktas.

Arbetet med detta ärende kommer att ske i ett utökat samarbete mellan utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och utskottet för utrikesfrågor, i enlighet med artikel 47 i arbetsordningen. Arbetsgruppen i utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor har redan inlett sitt arbete genom ett möte med kommissionen.

HISTORISK BAKGRUND

Första försöket att klargöra EU:s yttre förbindelser inom området för rättsliga och inrikes frågor ägde rum 2000³ vid Europeiska rådet i Feira.

I Haagprogrammet 2004 betraktades den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa som en växande prioritet och fokus låg på säkerhet, kampen mot terrorism, asylfrågor och migration. I detta program uppmanades kommissionen och rådets generalsekreterare/höge representant att upprätta en EU-strategi som omfattade alla yttre aspekter på rättsliga och inrikes frågor till slutet av 2005. Detta bekräftades även vid Europeiska rådet i Bryssel i juni 2005.

BIDRAGET FRÅN RÅDETS GENERALSEKRETARIAT TILL STRATEGIN

Den 4 oktober 2005 utfärdade rådets generalsekretariat ett *bidrag till den debatt som senast vid utgången av 2005 bör resultera i en strategi för den yttre dimensionen av rättsliga och inrikes frågor*⁴.

I detta dokument hänvisas till En europeisk säkerhetsstrategi⁵ från 2003 och ett försök görs att identifiera hur unionens externa åtgärder bättre kan tjäna hela EU:s intressen och de enskilda medlemsstaternas intressen i ärenden som avser rättsliga och inrikes frågor.

Kampen mot terrorism, organiserad brottslighet och hanteringen av migrationsflöden är de prioriterade områdena enligt rådssekretariatet.

Rådet rekommenderar en mer förebyggande syn, där alla instrument som är tillgängliga

¹ Dok. 15446/05.

² KOM(2005)0491.

³ Dok. 7653/00.

⁴ Dok. 12850/05.

⁵ Dok. 15895/03.

används för att uppfylla målsättningarna, och där sammanhållningen är större bland de instrument som används. Rådet ger även flera praktiska förslag som tas över av ordförandeskapets strategi.

KOMMISSIONENS MEDDELANDE ”EN STRATEGI FÖR DEN YTTRE DIMENSIONEN AV OMRÅDET MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA”¹

I meddelandet av den 12 oktober 2005 granskas de yttre utmaningarna för området med frihet, säkerhet och rättvisa och de instrument som står till EU:s förfogande. Ett antal målsättningar, prioriteringar och principer föreslås, liksom ett antal åtgärder för framtiden.

När det gäller utmaningarna för EU:s inre säkerhet innehåller meddelandet hänvisningar till terrorism, organiserad brottslighet (som gynnas av sviktande institutioner i svaga stater) samt olaglig invandring.

Kommissionens förklarade mål är att visa hur den yttre dimensionen av rättsliga och inrikes frågor bidrar till upprättandet av det inre området med frihet, säkerhet och rättvisa och samtidigt stöder de politiska målsättningarna med Europeiska unionens yttre förbindelser ”vilket inbegriper att sprida och främja värderingarna frihet, säkerhet och rättvisa i tredjeländer”.

I meddelandet erinras om att den yttre dimensionen av området med frihet, rättvisa och säkerhet inte är ett isolerat politiskt område, utan att den måste ingå i EU:s utrikespolitiska verksamhet. Det föreslås att de aspekter på utrikespolitiken som avser rättvisa, frihet och säkerhet bör förstärkas.

Kommissionen ser på främjandet av rättsstatsprincipen, goda styrelseformer, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna utanför EU på följande sätt:

- De är nödvändiga för att förstärka området med frihet, säkerhet och rättvisa *internt*.
- De inre och yttre aspekterna på *EU:s säkerhetsfrågor* är nära förbundna med varandra.
- Samhällen som bygger på dessa värderingar kan effektivare *förhindra inre hot mot deras egen säkerhet*.
- De gör det möjligt att uppnå en hållbar utveckling och *millennieutvecklingsmålen*.

Kommissionen påstår att det ”omfattande regelverket” för området med frihet, säkerhet och rättvisa inom EU:s gränser och ”EU:s erfarenheter och framgångar när det gäller gränsförvaltning, migrationshantering och kamp mot organiserad brottslighet” kan fungera som inspiration för tredjeländer.

I meddelandet hävdas att unionen kan göra mer för att öka kapaciteten och samarbetet världen över och att den bör fortsätta att uppmuntra regionalt samarbete. Ett framgångsrikt samarbete med Turkiet, Marocko, Ukraina, Moldavien och Ryssland nämns.

I meddelandet ställs ett antal politiska prioriteringar upp: främjande av mänskliga rättigheter, stärkande av institutioner, främjande av god förvaltning, förbättrad hantering av migration, asyl och gränsförvaltning, kampen mot terrorism, hantering av organiserad brottslighet

¹ KOM(2005)0491.

inklusive handel med människor, narkotika och mänskliga organ, förfalskning, ekonomisk och finansiell brottslighet samt IT-brottslighet.

Det erinras även om några principer:

- geografisk prioritering,
- differentiering mellan länder,
- flexibilitet,
- samordning mellan de olika pelarna,
- nära partnerskap med tredjeländer,
- de yttre åtgärdernas relevans: koppling mellan inre verksamhet som syftar till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och den yttre verksamheten,
- mervärde,
- riktmärkning.

Metoderna och de politiska instrumenten för att följa strategin är främst de bilaterala avtalen, anslutningsprocessen, den europeiska grannskapspolitiken, regionalt samarbete, individuella arrangemang med vissa länder (Förenta staterna), ett operativt samarbete med Europol, Eurojust och Cepol, utvecklingspolitiken och internationella organisationer. I meddelandet nämns ett fortlöpande samarbete med Förenta staterna, västra Balkan, Ryssland, Ukraina och Medelhavsländerna.

Slutligen innehåller meddelandet förslag för genomförandet av strategin:

- Kommissionen bör fastställa prioriteringar, definiera lämpliga handlingsplaner och övervaka genomförandet. Rådet bör även utvärdera framstegen och fastställa prioriteringar.
- Samordningen inom rådet bör förbättras.
- Samstämmigheten mellan EU:s yttre åtgärder bör förbättras.
- Kommissionen bör fullt ut utnyttja sina möjligheter i internationella organisationer för att göra EU:s insatser mer uppmärksammade.
- Kommissionen bör förstärka sitt arbete för att stödja regionalt samarbete.
- EU bör vidareutveckla sin kapacitet att reagera snabbt på akuta behov eller nya hot.

EN STRATEGI FÖR DEN YTTRE DIMENSIONEN AV EU:S OMRÅDE MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA¹

Det brittiska ordförandeskapet införlivade nyckelelementen i kommissionens och sekretariatets bidrag och utfärdade en ”Strategi för den yttre dimensionen av EU:s område med frihet, säkerhet och rättvisa”, vilken godkändes av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 1–2 december och antogs av rådet (allmänna frågor) den 12 december 2005.

Strategin inleds med en uppräknings och beskrivning av EU:s viktigaste temainriktade prioriteringar: terrorism, organiserad brottslighet (människohandel, narkotika), korruption och

¹ Rådets dok. 15446/05 JAI 488 RELEX 741, 06.12.2005.

hantering av migrationsflödena.

EU måste arbeta i partnerskap med tredjeländer i dessa frågor, inbegripet förstärkning av rättsstatsprincipen och främjande av respekten för mänskliga rättigheter och internationella skyldigheter.

I strategin riktas uppmärksamhet åt kopplingarna mellan målen för rättsliga och inrikes frågor och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna, utvecklingspolitiken, europeiska säkerhetsstrategin¹ och EU:s ekonomiska och handelspolitiska mål.

Ordförandeskapet erinrar om de underliggande principer som anges i kommissionens meddelande och lägger till några andra (exempelvis bör förbindelser med tredjeländer utnyttjas för att uppmuntra dem att anta och genomföra internationella normer och skyldigheter på området för rättsliga och inrikes frågor).

EU kan använda ett antal olika mekanismer för att uppfylla sina mål för rättsliga och inrikes frågor – möjligheten till anslutning till EU, den europeiska grannskapspolitiken och handlingsplanerna, det strategiska partnerskapet med Förenta staterna och den bredare transatlantiska dialogen samt samarbetet med Ryssland.

Efter vissa förslag (exempelvis att EU bör arbeta med etablerade regionala grupperingar, internationella organisationer och EU-organ osv.), föreslås i strategin strukturer och förfaranden:

- **övervakning** av samarbetet med tredjeländer var 18:e månad, av kommissionen och rådssekretariatet²,
- **åtgärdsinriktade dokument** om särskilda prioriterade länder, regioner eller teman, som utarbetas av ordförandeskapet i samarbete med rådssekretariatet, kommissionen och intresserade medlemsstater; de första fem dokumenten skall handla om följande:
 1. samarbete med Nordafrika för att bekämpa terrorism,
 2. samarbete med västra Balkan och andra nära grannar till EU när det gäller organiserad brottslighet, korruption, olaglig invandring och bekämpning av terrorism,
 3. narkotikaframställning i och olaglig handel från Afghanistan,
 4. samarbete med länder i Afrika om migrationsfrågor,
 5. gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa med Ryssland.

GENOMFÖRANDE AV STRATEGIN

Tre ”grupper av ordförandeskapets vänner” inrättades för att arbeta med det åtgärdsinriktade dokumentet om västra Balkan/relevant europeisk grannskapspolitik, Afghanistan och Afrika/migration. Det åtgärdsinriktade dokumentet om förbättrat samarbete med västra Balkan har redan godkänts av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 1–2 juni 2006 medan arbetet när det gäller de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken fortfarande pågår. Det åtgärdsinriktade dokumentet om Afghanistan/narkotika har godkänts

¹ Dok. 15895/03.

² Den första rapporten väntas i december 2006.

av samma råd (rättsliga och inrikes frågor). Det åtgärdsinriktade dokumentet om Afrika/migration har skjutits upp på grund av det arbete som har utförts under det brittiska ordförandeskapet och aktuella projekt inom kommissionen. Det åtgärdsinriktade dokumentet om Ryssland kommer att hanteras under det kommande finländska ordförandeskapet.

Vid ministerkonferensen om *"den inre säkerhetens roll i förbindelserna mellan EU och dess grannar"* den 4–5 maj 2006 i Wien debatterade företrädare för EU, tredjeländer, Förenta staterna, Ryssland och internationella organisationer den inre säkerhetens roll i deras yttre förbindelser, och de definierade nyckelprinciperna för partnerskapet med tredjeländerna och fokuserade på de prioriterade framtida samarbetsområdena – terrorism, organiserad brottslighet, korruption, migration och asylpolitik.

SLUTSATS

Europaparlamentet skall uttrycka sin åsikt om kommissionens meddelande, och försöka lämna praktiska rekommendationer mot bakgrund av rådets strategi om den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Föredraganden har även för avsikt att ta hänsyn till de första fem områden som har valts av rådet och innehållet i de befintliga åtgärdsinriktade dokumenten.

Eftersom kommissionen och rådssekretariatet kommer att rapportera var 18:e månad om framstegen i samarbetet med tredjeländer är det även önskvärt att Europaparlamentet granskar denna rapport och övervakar genomförandet av de åtgärdsinriktade dokumenten.