

Brottsbekämpning i EU

En översikt över den dolda styrningen

Fartun Andersson
Karin Linder

Abstract

EU:s öppnare gränser har även öppnat upp för gränsöverskridande brottslighet. Därför har EU och medlemsländerna utökat sitt samarbete kring brottsbekämpning. Vi undersöker om det sker en förskjutning av styrningen till en överstatlig nivå eftersom EU har tilldelats utökade rättsliga befogenheter inom brottsbekämpningsområdet. Vi har med hjälp av styrningsformen governance kommit fram till att samordning är nyckeln till att utläsa förändringen av styrningsflödena. Utifrån fragmentering och decentralisering, informellt inflytande och medborgerligt inflytande behandlar vi olika styrningsindikatorer. I vår undersökning kan vi utifrån bl.a. Stockholmsprogrammet urskilja flera tendenser till att styrning förflyttas upp till EU-nivå. Vi har även uppmärksammat att området med frihet, säkerhet och rättvisa kräver ett visst mått av harmonisering vilket på flera punkter strider mot EU-fördragen. Därmed har vi utläst att det uppkommit andra sätt att uttrycka harmonisering. En annan iakttagelse vi gör är att EU-kommissionen får en framträdande roll i den förskjutningen av styrning mot överstatlig nivå.

Nyckelord: Governance, Styrning, EU, brottsbekämpning, Stockholmsprogrammet

Antal ord: 9115

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Syfte, frågeställning och tes.....	4
1.2 Material.....	5
1.3 Metod.....	6
1.4 Avgränsningar	6
2 Bakgrund	8
2.1 EU, Sverige och polismyndigheten	8
3. Teori	10
3.1 Governance	10
3.1.1 Varför samordning?	11
3.2 Decentralisering och fragmentering	11
3.2.1 EU-byråer i ett fragmenterat arbetssätt.....	12
3.3 Informellt inflytande	13
3.3.1 Nätverk	13
3.3.2 Harmonisering	14
3.4 Medborgarinflytande.....	15
4. Analys	16
4.1 Decentralisering och fragmentering i EU-samarbetet.....	16
4.1.1 Delade befogenheter	16
4.1.2 EU-involvering i nationell brottsbekämpning	19
4.1.3 Sammanfattande kommentar	21
4.2 Informellt inflytande som styrningsmedel.....	21
4.2.1 Nätverkens vara eller icke vara.....	21
4.2.2 Harmonisering genom enhetlighet, tillnärmning och ömsesidigt erkännande	23
4.2.3 En gemensam säkerhetskultur	25
4.2.4 Sammanfattande kommentarer	26
4.3 Medborgarinflytande och legitimitet	26
4.3.1 Sammanfattande kommentarer	27
5. Sammanfattning och slutsats	29
6 Referensförteckning	31

1. Inledning

Världen har förändrats. Efter 9/11 har medborgarnas säkerhet inom det egna landet hamnat i fokus medan brottsligheten har blivit gränslös, mer komplex och resurskrävande för nationalstaten. I en alltmer globaliserad värld ställs det högre krav på samarbete över nationsgränserna. Inom Europeiska Unionen (EU) blir detta särskilt påtagligt. Allteftersom unionens inre gränser luckras upp blir det svårare att urskilja var ett lands rättigheter och skyldigheter börjar och slutar i relation till unionen och andra medlemsländer. Även trycket på Europas yttre gränser har ökat – en utmaning som kräver en gemensam europeisk säkerhetsåtgärd. Polisiära angelägenheter har ursprungligen inom EU-samarbetet befunnit sig på en mellanstatlig nivå och fallit under nationella mandat. Men EU:s befogenheter på området har utvidgats. Polisiära och rättsliga angelägenheter är ett känsligt område för nationalstaterna. Därför är det intressant att studera det brottsbekämpande samarbetet som å ena sidan är ett gemensamt prioriteringsområde och å andra sidan är ett politikområde med nationalstaten som central aktör. Just därför är den komplexa relationen mellan EU och dess medlemsländer ett spännande område och vi hoppas kunna förklara hur styrningen av det brottsbekämpande arbetet tenderar att förflyttas upp till EU-nivå. För att lättare kunna urskilja vilka aspekter som är involverade i denna förflyttning av styrning har vi valt att grunda vår analys i teorierna om governance som styrningsform inom EU.

1.1 Syfte, frågeställning och tes

Med utgångspunkt i de spänningar vi omnämmt i vår inledning, vill vi undersöka om styrningen av det brottsbekämpande arbetet inom EU (även omnämnd som unionen) har förändrats från en nationell till en överstatlig angelägenhet. Vi hoppas även kunna urskilja hur en sådan förskjutning av styrning yttrar sig i förhållande till den svenska polisen mer specifikt. Vi önskar med en sådan studie, kunna tillföra något till diskussionen om vilken riktning samarbetet mellan EU och unionens medlemsländer tar. Således är vår frågeställning:

På vilka sätt tenderar den europeiska samordningen av brottsbekämpningsarbetet att förflytta styrningen från en nationell nivå till en överstatlig nivå?

Vår tes är att EU tenderar att få ökat inflytande på ett område som tidigare var utanför överstatliga befogenheter.

1.2 Material

Vårt material består av både primärkällor i form av offentliga tryck och sekundärkällor i form av vetenskapliga artiklar och teoretisk litteratur. Våra huvudsakliga primärkällor är:

- Stockholmsprogrammet: ett arbetsprogram utfärdat av Europeiska rådet¹ rörande området frihet, säkerhet och rättvisa;
- Statens offentliga utredningars rapport (SOU-rapporten) “En sammanhållen polis” som ligger till grund för regeringens regleringsbrev till polisen 2012; samt
- EU-fördragen² Fördraget om Europeiska Unionen (EU-fördraget) och Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (EUF-fördraget)

De fyra vetenskapliga artiklar som hjälpt vår analys är.

- “Gränslöst straffrätt” av Gunnar Persson (2007), som på uppdrag av Svenska institutet för Europapolitiska studier behandlar harmoniseringsprocessen av medlemsländernas rättsliga system utifrån en svensk utgångspunkt.
- “The Stockholm solution? Papering over the cracks within the area of freedom, security and justice” av David Brown (2011), som behandlar effekterna av strategierna som presenteras i Stockholmsprogrammet.
- “EU-level agencies: New executive centre formation or vehicles for national control?” av Morten Egeberg och Jarle Trondal (2011) som behandlar EU-byråernas roll och funktion inom Europeiska unionen.
- “Policing and the Supranational” Neil Walker (2002) som behandlar svårigheten med brottsbekämpningsarbetet på en överstatlig nivå utifrån en kulturell och konstitutionell utgångspunkt.

Eftersom våra primärkällor förespråkar ett fördjupat EU-samarbete försöker vi förhålla oss något kritiskt till dessa. Vi försöker även förhålla oss neutrala till våra vetenskapliga artiklar som vi anser belyser olika problemområden av EU-integrationen.

¹Europeiska rådet består av medlemsländernas stats- och regeringschefer samt EU-kommissionens ordförande. Europeiska rådet stiftar inga lagar, men fastställer EU:s politiska riktning (EU-upplysningen 1, 2013).

² Ett EU-fördrag är ett bindande avtal mellan EU-länderna. Fördragen anger EU:s mål, reglerna för EU-institutionerna, hur beslut ska fattas och förhållandet mellan EU och medlemsländerna (EU-upplysningen 2, 2013).

1.3 Metod

Vid utformandet av vår metod använder vi oss av Lundquists riktlinjer för metodval: faktumet att metod är i grund och botten inget annat än tillämpandet av sunt förnuft och får aldrig användas som en tvångströja. Metod är helt enkelt forskarens tillvägagångssätt och hur forskaren har närmat sig problemet (Lundquist, 1993, s. 96-97).

För att få förståelse över hur styrningsflödet ser ut från EU-nivå till nationell nivå, har vi granskat styrdokumentet Stockholmsprogrammet, EU-kommissionens efterföljande handlingsprogram och slutligen det svenska regeringsdirektivet för polismyndigheten. För att lättare identifiera viktiga aspekter av styrning och för att underlätta vårt strukturella upplägg använder vi governance som teoretisk anknytning.

Eftersom handlingsprogrammet inte tillförde någon relevant information för vårt syfte fick vi lägga detta steg i styrningskedjan åt sidan. Även regeringsdirektivet var sparsam i sin information om EU-samarbetet. Därför har vi använt oss av den SOU-rapport som regeringsdirektivet baseras på för att få mer kött på benen om det svenska förhållningssättet till EU. Eftersom styrningen inom EU i mångt och mycket utgår från författningar, valde vi att även granska de delar av EU-författningen som rör brottsbekämpningsarbetet.

För vår operationalisering har vi i styrdokumentet granskat hur dimensionerna samordning, inflytande, befogenheter, lokalisering av beslutsmakt, koordinering och reglering behandlas för att förhålla oss till styrningsflödet. Dessa styrningsindikatorer hoppas vi är tillräckliga för att vår operationalisering ska täcka begreppet styrning. Vi behandlar styrningsindikatorerna och strukturerar vår text utifrån följande aspekter av governance: decentralisering och fragmentering, informellt inflytande och medborgerligt inflytande. I vår analys tar vi till hjälp vetenskapliga artiklar på området. För dispositionsbeskrivning hänvisar vi till innehållsförteckningen.

1.4 Avgränsningar

Ämnesområdet är brett och svårdefinierat och därför vill vi klargöra några avgränsningar. Eftersom vårt syfte med denna studie inte är att förespråka eller rättfärdiga governance-perspektivet, kommer vi undvika en djupdykning i en sådan teoretisk diskussion och istället anta att governance är en styrningsform som är etablerad. Vi kommer fokusera på den inre säkerheten i EU och undvika området för utrikes- och säkerhetspolitik, trots detta område är väl integrerat med brottsbekämpningsarbetet.

Eftersom många fler instanser är involverade i brottsbekämpningen har vi inte kunnat avgränsa vår undersökning enbart till de polisiära myndigheterna. Vår ursprungliga ambition – att utifrån Stockholmsprogrammet, dess handlingsplan samt regleringsbrevet få svar på om omorganisationen av den svenska polisen var en direkt konsekvens av större EU-inflytande på det polisiära arbetet – visade sig svårt då både handlingsplanen och regleringsbrevet inte innehåller någon relevant information för vårt syfte. Därför ansåg vi det mer lämpligt att studera EU:s olika befogenheter inom området för frihet, säkerhet och rättvisa samt den lagstiftning som berör det brottsbekämpande samarbetet för att undersöka eventuella styrningsförändringar.

Under arbetets gång insåg vi att styrning är ett svårgreppbart fenomen och långt ifrån uppenbart eller synligt. När vi har tittat på styrning har vi således anammat en bred definition av begreppet som innefattar dimensionerna inflytande, befogenheter, lokalisering av beslutsmakt, koordinering och reglering. Teoretiskt kommer vi dock enbart förhålla oss till governance och undviker därmed en fördjupning i teorierna om maktdimensioner. Vi kommer även att undvika att närmre studera förhållandet mellan offentligt och privat, trots att detta är ett utmärkande drag av governance.

Vår studie innebär bl.a. granskning av rättsliga och juridiska texter. Vi inser våra begränsningar inom detta område då ingen av oss är jurist och tar därför hjälp av vetenskapliga artiklar på ämnet. Vi vill även klargöra att vi inte har några ambitioner att ta ställning till huruvida ett mer integrerat och EU-styrt samhälle är bra eller dåligt.

2 Bakgrund

För att underlätta för läsaren i vår analysdel kommer vi här att kortfattad redogöra för dels hur den delade lagstiftande makten ser ut, och dels organisationen av den svenska polismyndigheten.

2.1 EU, Sverige och polismyndigheten

Sverige blev medlem i Europeiska Unionen 1 januari år 1995 och därmed blev Sveriges riksdag inte längre ensam lagstiftare i Sverige (Tallberg, m.fl., 2010, s. 58-59). EU har två lagstiftande organ: ministerrådet och Europaparlamentet. Ministerrådet (Europeiska unionens råd), består av ministrar från varje medlemslands regering. Europaparlamentets ledamöter väljs direkt av medborgarna i medlemsländerna (EU-upplysningen 1, 2013). Dessa organ utgörs alltså av nationell representation.

Olika politikområden inom EU ger EU olika befogenheter att lagstifta. Exempelvis har rättssäkerhet och polissamarbete traditionellt varit en nationell angelägenhet och politik på området har förts på en mellanstatlig nivå. Det innebär att alla medlemsländerna måste vara överens i nya beslut (Europeiska unionen 3, 2013). I och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget 2009 ändrades detta. EU omformades till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, och EU fick delade befogenheter med medlemsstaterna att lagstifta inom flertalet politikområden som berör rättssäkerhet och det polisiära samarbetet. Länderna förlorade därmed sin veto-rätt (Europeiska unionen 2, 2013). Samtidigt stärkte Lissabonfördraget de nationella parlamentens inflytande i EU:s beslutsprocesser i att de får granska de lagförslag som berör delade befogenhetsområden (Tallberg, 2010, s. 47, 54-55). Området frihet, säkerhet och rättvisa ligger under rättsliga- och inrikesfrågor och innefattar gränskontroll, asyl- och immigrationspolitik, samarbete inom civil- och straffrätt samt polisiärt samarbete. Syftet med detta område är att trygga den fria rörligheten för individer inom EU:s gränser, öka deras säkerhet och effektivare hantera brottslighet (Europeiska unionen 1, 2013).

Det svenska polisväsendet nuvarande organisationsstruktur är indelat i dels en central nivå som innefattar Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen samt Säkerhetspolisen och dels en lokal nivå som består av Sveriges tjugo länsindelade polismyndigheter. Rikspolisstyrelsen har yttersta ansvaret för polisväsendet och har funktionen som tillsynsmyndighet. Rikspolisstyrelsen ansvarar bland annat för gränskontroll, internationellt samarbete, centrala polisregister och polisens planering vid särskilda händelser (SOU 2012:13, s. 17-18: Dir. 2012:129). Polismyndigheten regleras och styrs av regeringen med hjälp

av Regleringsbrevet³ – ett regeringsdirektiv– som skickas årligen till myndigheten. Regeringen bestämmer utifrån verksamhetsmål vilka fokusområden som är viktiga för polismyndigheten, samt vilka befogenheter och skyldigheter myndigheten har för att kunna bedriva sin verksamhet (Regeringskansliet, 2008).

Stockholmsprogrammet

Stockholmsprogrammet är ett arbetsprogram på initiativ av Europeiska rådet och fastställer de ”strategiska riktlinjerna för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa” (Europeiska Rådet, 2010, C115/4). Stockholmsprogrammet utgör således målstyrningen för brottsbekämpningsarbetet för EU:s medlemsländer. Programmet antogs under Sveriges ordförandeskap i EU 2009 och gäller för perioden 2010 till 2014.

Programmets ambition är bl.a. att fortsätta förbättra och utveckla samordningen mellan Europeiska byråer som Europol (Europeiska polisbyrån), Eurojust (EU-byrå för att förbättra de nationella myndigheternas effektivitet i samband med utredning och åtal av gränsöverskridande brottslighet) och Frontex (EU:s byrå för förvaltningen av de yttre gränserna), samt att utveckla samarbetet mellan dessa och medlemsländerna i kampen mot brottslighet (Europeiska rådet, 2010, s. C115/5).

³ Regleringsbrev är ett regeringsbeslut som innehåller regeringens mål- och resultatkrav på myndigheterna (Regeringen, 2013)

3. Teori

Vi kommer börja detta avsnitt med att redogöra för de utmärkande dragen i governance som styrningsform. Utifrån våra utvalda utgångspunkter decentralisering och fragmentering, informellt inflytande och medborgerligt inflytande gör vi sedan i tur och ordning en mer teoretisk anknytning av governance till EU.

3.1 Governance

Governance är ett brett perspektiv som ännu inte till fullo erkänts som tillräcklig för att förklara den styrningsmodell som den offentliga verksamheten tillämpar idag. Inte desto mindre, eller kanske just därför, har intresset för governance blivit föremål för otaliga studier. Begreppets vidd samt avsaknaden av tydlig definition gör att offentliga handlingar sällan innehåller begreppet "governance". Istället är det begrepp som medborgarorientering, transparens, nätverk, partnerskap och samordning som indikerar en governance-ansats i styrningsbeskrivningen (Pierre - Sundström, 2009, s. 9). Däremot verkar forskare inom governance vara överens om att internationaliseringen och europeiseringen i hög grad är en bidragande faktor till den governance-styrning som finns idag (Hedlund – Montin 2009; Pierre – Sundström, 2009; Jacobsson – Sundström, 2006; Tallberg 2010).

Vad utmärker då en governance-styrmodell för den offentliga verksamheten? Hedlund och Montin förklarar utvecklingen mot en governance-styrningsform som "en utveckling där den nationella politiken successivt förflyttas uppåt genom europeisering och globalisering, nedåt till kommuner och regioner genom delegering och decentralisering samt utåt genom privatisering[...]" (Hedlund - Montin, 2009, s. 11). Den offentliga organisationsstrukturen blir därmed alltmer komplex, omfattande och fragmenterad. Samtidigt förutsätter ett större interagerande mellan olika verksamheter ökade krav på centraliserad styrning. Sammanfattningsvis blir den statliga verksamheten svårare att överblicka (Pierre - Sundström, 2009, s. 8). Svårigheterna utmärker sig därmed i konflikt och osäkerhet av att fler aktörer med mer varierad representation blir involverade på EU-nivå i beslutsprocessen som rör den nationella förvaltningen, samt att frågorna ofta uppstår i nätverk utanför central styrning och i en struktur som inte har nationell förankring. EU:s öppna organisation är en plattform för samarbete och externa initiativ. Men öppenheten gäller inte för alla och de som är experter dels i sakkunskap, men kanske framförallt i samordning, att avläsa EU:s system - d.v.s. "spela EU-spelet" - får ett visst inflytande i beslutsprocessen. EU har även kritiserats som ogenomskinlig - en effekt av svårigheterna med att överblicka alla aktörer, kommittéer och arbetsgrupper.

EU arbetar löpande med att fråga om medlemsländernas ståndpunkt i olika frågor och på så vis skapas en efterfrågan efter nationella ställningstaganden. Detta sätter en press på medlemsländerna att organisera sig och sitt arbetssätt så att de kan hävda sin nationella ståndpunkt (Jacobsson - Sundström, 2006, s. 41). Utifrån vårt antagande att governance är den styrningsform som dominerar EU-samarbetet, vågar vi konstatera att fokus på effektiv samordning är en grundbult för ett välfungerande offentlig verksamhet – inomstatlig, mellanstatlig såväl som överstatlig.

3.1.1 Varför samordning?

Valet av samordning som paraplybegrepp faller sig naturligt efter närmare studering av vårt primära källmaterial: det EU-initierade Stockholmsprogrammet betonar vikten av “[...] att stärka den interna samordningen i syfte att uppnå större enhetlighet mellan de externa och interna inslagen i arbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa”; EUF-fördraget: “Unionen ska verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom [...] åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter [...]” (EUF 2010, artikel 67, s. 73); SOU-rapporten som propsar på ”Nuvarande organisation innebär även hinder att i internationella sammanhang agera samordnat och att sprida internationella erfarenheter inom organisationen“ (SOU 2012:13, s.21); samt regleringsbrevet: “En utgångspunkt för uppdraget ska också vara att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett effektivt samarbete och en effektiv samverkan med andra berörda aktörer, såväl nationellt som internationellt” (Dir. 2012 : 129 , s. 6).

Ledordet i sammanhanget är som sagt *samordning*. Samordning är ett begrepp som, i en EU-kontext, är nödvändigt för en fungerande förvaltningsverksamhet, men är också det område där EU kanske fått mest kritik rörande bristande effektivitet (Jacobsson – Sundström 2006, s.141).

3.2 Decentralisering och fragmentering

Just decentralisering och fragmentering vill vi framhålla som två utmärkande drag av governance som försvårar beslutsprocessen i EU, och därmed styrningen, av den offentliga verksamheten.

Till följd av bl.a. det alltmer integrerade EU-samarbetet har de svenska förvaltningarna genomgått en förändring. Ämbetsverkens verksamheter styrs nu inte enbart av nationella organ, utan även av mellanstatliga och överstatliga instanser utanför det egna ämbetsverkets formella struktur. Beslutsmakten i EU-samarbetet ligger således på flera nivåer och mellan flera instanser – det är decentraliserat – vilket kan försvaga den nationella politiska styrningskapaciteten av de nationella institutionerna. Det ligger alltså en motsättning i denna mjukare styrningsmodell: å ena sidan öppnar den upp för målsättning, deltagande, närhet

och delat ansvar, å andra sidan förlorar den i integritet och överblickbarhet. Samtidigt som decentralisering öppnar upp för förhandling blir verksamheten svårstyrbar och fragmenterad (Pierre- Sundström, 2009, s. 257-258; Vifell, 2009, s. 216-218). Denna uppdelning gör det dessutom svårt att utkräva ansvar och få en överblick över vilken insats som styr verksamheten. Fragmentering sker alltså dels horisontellt och dels vertikalt. Den horisontella fragmenteringen innebär utökad avstånd mellan olika statliga verksamheter, och den vertikala fragmenteringen innebär ett större avstånd mellan politisk beslutsmakt och politiskt verkställande (Jacobsson - Sundström, 2006, s.15). Vi kommer använda oss av definitionen “brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendenser till splittring samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål” för att beskriva fragmentering i denna undersökning (Jacobsson - Sundström, 2006, s.43).

3.2.1 EU-byråer i ett fragmenterat arbetssätt

Decentraliseringen av EU:s politiska system innebär en delegering av specialiserade regleringsfunktioner till olika EU-instanser. I vår undersökning stöter vi främst på så kallade EU-byråer, eller EU-myndigheter, som jobbar med brottsbekämpning: Europol, Eurojust, Frontex, Cepol m.fl.. Byråerna upprättas för att avlasta EU:s centrala institutioner, främst EU-kommissionen, samt att tillhandahålla expertiskunskap (Tallberg 2010, s. 171). EU-byråernas funktion är således att fungera som en länk mellan medlemsländerna för att förenkla integrationen på EU-nivå.

Forskningslitteraturen på området EU-byråer är extensiv och diskuterar framförallt byråernas självständighet och legitimitet i förhållande till medlemsländerna samt i förhållande till EU:s mer centrala beslutsorgan. Därför blir ämnet även relevant för oss. Egeberg och Trondal (2011) undersöker om byråerna uppfyller sin funktion som mellanstatliga samordningsorgan eller istället bidrar till en starkare överstatlig styrning. Författarna menar att EU-byråerna tenderar att fördjupa decentraliseringen av politikprocessen eftersom EU-byråerna, i kommunikationen med medlemsländerna, nästan uteslutande kontaktar myndigheter som är verksamma inom samma politikområde. Egeberg och Trondals (2011) slutsatser visar att EU-byråer i stor utsträckning inte styrs av nationella regeringar eller ministerrådet men istället har nära integration med EU-kommissionen. EU-kommissionen har till sin huvudsakliga uppgift “att verka för en fördjupning av integrationen inom EU” (Tallberg, 2010, s.73) och har alltså inga mandat att verka för nationernas intressen. På så vis bidrar uppkomsten av EU-byråer till en mer central styrning med EU-kommissionen vid rodret.

3.3 Informellt inflytande

Under denna rubrik har vi sammanställt ett antal governance-aspekter i EU-samarbetet som vi anser indirekt har påverkan på styrningen. Dels nätverk, vars roll inom governance-styrmodellen och EU behandlats av åtskilliga forskare på området. Men även den mer indirekt kopplade harmoniserings-aspekten, vars roll och uttryck har varit svårare att urskilja.

3.3.1 Nätverk

Uppkomsten av nätverk i EU-samarbetet är en huvudkomponent inom governance-styrningsformen, och uppstår inom de politikområden där många olika autonoma aktörer är involverade – representanter för näringsliv och intresseorganisationer och företrädare för parlament, departement och myndigheter (Hedlund – Montin 2009, s. 49-51). Nätverken kan därför bli ett praktiskt och effektivt sätt att bedriva samarbete.

Nätverken bildas ofta i anknytning till formella förhandlingar men utgör en plattform för informellt inflytande och överenskommelser av medverkande aktörer (Tallberg, 2010, s. 51). Nätverken styrs som regel inte av någon auktoritet, vilket gör att beslutsprocessen förhandlas fram och får ofta minsta gemensamma nämnare som utfall. Eftersom många nätverk ofta hålls avgränsade för att trygga nätverkets sammanhållning, samt har en informell utformning, kan det uppstå problem med insyn och transparens i beslutsprocessen (Hedlund – Montin 2009, s.49-51). Inte minst får de individer som ingår i nätverken en betydande roll för utformningen av målsättningar. Det fragmenterade arbetssättet i EU och de informella nätverkens roll i sammanhanget gör att de enheter som interagerar på dessa arenor blir alltmer specialiserade inom ett specifikt område och de tjänstemän som representerar sina enheter måste utbildas för att lära sig EU:s spelregler. Problemet med specialiserade enheter och experter som svensk representation är att de kan komma att distansera sig från svenska förhållningsstrategier till förmån för den Europeiska Unionens. En del forskare inom governance hävdar att det är nätverken som uteslutande har kommit att styra samhället (Hedlund – Montin 2009, s. 45, 49-51). Så långt tänker inte vi dra vårt antagande om nätverkens roll i dagens styrningsform, men vi erkänner här med dess viktiga inverkan på styrningen:

“EU är en organisation där de egentliga besluten tas där reglerna säger att de ska tas. Besluten fattas ibland i helt andra rum, och betydligt mycket tidigare än vad det formella beslutet kan ge intryck av. Om man har en formaliserad syn på EU, då riskerar man samtidigt att hamna utanför det egentliga beslutsfattandet”

(Persson, 2007, s. 91)

Citatet tydliggör hur viktigt det är att inte förbise nätverkens roll i EU-styrningen. Därmed kan vi säga att denna form av nätverkande är en nödvändig effekt av det fragmenterade arbetssättet inom EU. Å andra sidan ställer det informella arbetssättet krav på medlemsländernas kapacitet att anpassa sin organisation till EU:s och på så sätt kan nätverkandet komma att förstärka den fragmenterade förvaltningen.

3.3.2 Harmonisering

Harmonisering är en term som används inom EU-rätten och som är tänkt att minska glappet mellan medlemsländernas nationella regelverk. Termen ska även bereda plats för den underkastelse som är nödvändig för att implementera gemensamt tagna beslut och regelverk (Nationalencyklopedin, 2013). Harmonisering är i sig, av vad vi har kunnat utläsa, inte ett vedertaget begrepp inom governance-litteraturen. Men eftersom vi anser att det är ett verktyg förenligt med den samordning EU bedriver, är det även högst förenligt med motsvarande verktyg i governance. Den svenska politiken har i och med EU-medlemskapet, socialiserats in i en ny organisationskultur: det är inte enbart nationell politik som påverkar förvaltningarna. Medlemsländernas utökade samarbete inom flertalet politikområden har även bidragit till att det efterfrågas en anpassning av medlemsländernas nationella lagar i form av en harmonisering (Mörth, 2008, s. 311-312, 322-323; Ullström, 2009, s. 41-42). Socialiseringsprocessen sker i bakgrund mot det informella arbetssätt som i mycket används inom EU-arbetet och som är en utgångspunkt i governance-teorierna. Utifrån denna utgångspunkt spelar inte minst tjänstemännen stor roll. Vi har redan förklarat att arbetssättet kräver kunskap om EU:s "spelregler". Därmed lägger tjänstemännen i EU-arbetet mycket tid på kompetensutveckling i till exempel EU:s beslutsprocesser, regelverk, organisation. Liksom med nätverk, kan socialisering påverka tjänstemännens identitet och lojalitetsmönster så att svenska förespråkare distanserar sig mot svenskt förfaringsätt och ståndpunkter (Jacobsson – Sundström, 2009, s. 40-46). Följaktligen vågar vi påstå att den informella socialiseringsprocess som tjänstemännen tar del av, får mer formella uttryck när nationella förvaltningar omorganiserar till följd av "EU-sättet". Socialiseringsprocessen sker alltså både formellt – via omorganisering – och informellt. I vår analys kommer socialiseringsprocessen behandlas som en anpassningsprocess mot EU:s arbetssätt och därmed ett steg mot harmonisering. Som i många aspekter av governance skapar informaliteten en indirekt styrning som gör det svårt att urskilja dess ursprung och därmed utkräva ansvar. Därför anser vi att det är passande att uppmärksamma denna aspekt.

3.4 Medborgarinflytande

Governance är en mjuk styrningsmodell som behöver medborgarinflytande för att skapa en tydlig förankring till allmänhetens intressen i de olika politiska beslutsprocesserna. Inom governance-forskningen pågår det en diskussion huruvida governance som styrningsmodell ökar eller minskar medborgarinflytandet i de EU-politiska organen.

Som vi tidigare förklarat (avsnitt 3.2) har makt i Sverige förskjutits kanske framförallt uppåt till EU-nivå. På så sätt ökar avståndet mellan beslutsmakten och medborgarna. Å andra sidan öppnar governance upp för större medborgerligt inflytande i och med de informella kontaktnäten och de luddiga gränserna mellan privat och offentligt (Hedlund-Montin, 2009, s.27, Pierre – Sundström, 2009, s. 18). Dagens medborgare ställer höga krav på den offentliga sektorn och sina valda representanter men anses också bättre rustade och utbildade att informera och beakta sina intressen inför staten (Pierre – Sundström, 2009, s. 9). Medborgarinflytande handlar om att skapa “ett mindre distanserat, en mer direkt och samtalsorienterad form av representation” (Åström – Granberg, 2009, s. 159), vilket kräver att de politiska organen tillhandahåller välfungerande kommunikationskanaler som kan främja och öppna upp för dialog. Med utgångspunkt att detta är eftersträvansvärt i en governance-styrningsform kommer resultatet bli en förbättrad medborgligt förankrad politisk styrning.

4. Analys

Vår analys av det gemensamma brottsbekämpningsarbetet består av tre huvuddelar. I första delen (4.1) behandlar vi hur decentralisering och fragmentering tar sig uttryck i EU-samarbetet och påverkar styrningsmöjligheterna. Första avsnittet behandlar först de lagstiftade befogenheter som komplicerar samordning och styrning av området. Sedan hur EU involveras alltmer i nationell brottsbekämpningen. Andra avsnittet (4.2) behandlar informellt inflytande och börjar med nätverkens roll i denna kontext. Sedan undersöker vi hur harmonisering uppstår ur principerna enhetlighet, tillnärmning och ömsesidigt erkännande och visar på indirekta styrningsförskjutningar. Vi behandlar även i detta avsnitt hur EU:s ambition att skapa av en gemensam säkerhetskultur tar sig liknande uttryck. I tredje avsnittet (4.3) behandlar vi slutligen medborgarinflytande och hur det uttrycks i styrdokumentet.

4.1 Decentralisering och fragmentering i EU-samarbetet

I och med fördelningen av lagstiftningsbefogenheterna i Lissabonfördraget, får vi svart på vitt att EU:s styrningskapacitet har utökats. Vi kan därmed med säkerhet konstatera att i denna kontext förflyttas en del av styrningen av brottsbekämpningsarbetet från nationell nivå till överstatlig nivå. Trots detta finns det flera oklarheter om i vilken utsträckning EU-institutioner kan och ska styra och reglera det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet – just på grund av att arbetsområdet är fragmenterat och decentraliserat.

4.1.1 Delade befogenheter

Europeiska rådet vidkänner faktiskt i Stockholmsprogrammet att lagstiftningen på området frihet, säkerhet och rättvisa innehåller brister i form av överlappningar och “viss inkonsekvens” (Europeiska Rådet, 2010, s. C 115/5). Men Europeiska rådet förtydligar inte var denna överlappning och inkonsekvens sker. Vi, däremot, finner en viss motstridighet till EU:s delade befogenheter inom området med frihet, säkerhet och rättvisa i Artikel 4 i Fördraget om Europeiska Unionen (EU-fördraget). Artikeln säger att “I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar” (EU-fördraget 2012 s. 326/18). Även i Artikel 276 fördraget om europeiska unionens funktionssätt finner vi en potentiell källa till motstridighet av den delade befogenheten:

“När Europeiska unionens domstol utövar sina befogenheter med avseende på bestämmelserna i tredje delen avdelning V kapitlen 4 och 5 om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, är den *inte behörig* att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som *polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat* eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten”

[egna kursiveringar] (EUF-fördraget artikel 276).

Trots delade befogenheter med medlemsstaterna är alltså EU på flera sätt begränsat i sitt inflytande inom området för brottsbekämpning. Detta utgör lite av en utgångspunkt i vår undersökning. För på vilka sätt uttrycker då den överstatliga styrningen sig?

EU har även olika befogenheter inom olika politikområden som rör brottsbekämpningsarbetet. För att förtydliga: inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, delar som sagt EU sina befogenheter med medlemsstaterna. Men inom området för civilskydd, som är nära sammanlänkat till området för frihet, säkerhet och rättvisa, har EU endast rätt att ”stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas insatser” (EU-upplysningen 1, 2013). EU har alltså inom detta område ingen befogenhet att *harmonisera* bestämmelser i medlemsländernas lagar. Därutöver har EU exklusiva befogenheter inom politikområdet tullunionen – som också är tätt sammanlänkat i arbetet med området frihet, säkerhet och rättvisa. Exklusiva befogenheter innebär att EU har ensamrätt på lagstiftning inom detta område (EU-upplysningen 1, 2013).

Eftersom brottsbekämpningen är gränsöverskridande, inte bara över nationer utan även över verksamhetsområden kan olika behörighetsgrader uppskattningsvis bli svårtillämpliga i praktiken. Som exempel på detta lyfter vi fram Così: den ständiga kommittén för inre säkerhet. Così inrättades med Lissabonfördraget och ansvarar för kontrollen, utvecklandet, samt genomförandet av strategin för den inre säkerheten (EUF-fördraget, artikel 71; Europeiska Rådet, 2010, s. C 115/18). Ett av prioriteringsområdena i strategin är civilskydd. EU-kommissionen rättfärdigar en “*högre grad av EU-involvering*” inom detta område med motiveringen en “*upplevd otillräcklighet av bilateralt samarbete*” [fritt översatt] (Brown, 2011, s. 489). Som nämnt tidigare är civilskydd ett område där EU inte har några lagstiftande befogenheter mer än att stödja medlemsländerna. Detta styrker teorin om hur EU-kommissionen tillskaffar sig utökade styrningsmöjligheter genom EU-byråer (se avsnitt 3.2.1). För att ytterligare styrka detta argument vill vi även framhäva Justitiekommitténs yttrande 2012:

”Utskottet [vill] uppmärksamma den tendens det tycker sig se när det gäller kommissionens val av rättslig grund för åtgärder inom det straffrättsliga området. Denna utveckling innebär att kommissionen presenterar förslag till lagstiftningsakter med påverkan på medlemsländernas straffrättsliga lagstiftning men med hänvisning till en rättslig grund i en annan del i fördraget än den del som uttryckligen berör det straffrättsliga samarbetet” (Justitiekommitténs Yttrande 2012/13:JuU2y).

Justitiekommittén menar att EU-kommissionen vid flera tillfällen hänvisar till "fel" rättslig grund med konsekvensen att kommissionen får större handlingsutrymme. De lagstiftningsakter som behandlar det straffrättsliga arbetet är nämligen restriktiva i sitt handlingsutrymme. Att uttryckligen öka involveringen på detta område anser vi således är ett uttryck för att styrningen av brottsbekämpningsarbetet antar former som inte är lagstadgade, och där medlemsländerna inte har fått ta del av beslutsprocessen. Den överstatliga samordningen i viss mån underminerar den nationella kapaciteten. Således dämpas de nationella styrningsmöjligheterna.

Cosi är långt ifrån det enda organ som arbetar med samordning av brottsbekämpande åtgärder, vilket givetvis i teorin är bra – vi vill ha en effektiv brottsbekämpning. Men med flera olika instanser som har liknande ansvarsområden finns det en risk att arbetet istället blir förvirrat och ineffektivt. Framförallt mot bakgrund i Egeberg och Trondals (2011) slutsats att byråerna visar tendenser att agera självständigt. Vi har redan nämnt Europol och Eurojust som har extremt framträdande roller i samordningsarbetet. Europeiska rådet menar i Stockholmsprogrammet att Europol bör vara navet i medlemsländernas brottsbekämpande myndigheter och att Europol och Eurojust bör involveras i större gränsöverskridande operationer samt förbättra sitt samarbete. Vidare uppmanar Europeiska rådet EU-kommissionen att diskutera hur man kan säkerhetsställa att medlemsländernas brottsbekämpande myndigheter lämnar ut information till Europol (Europeiska Rådet, 2010, s. C 115/20, C 115/21). Europol tilldelas således en mycket framträdande roll i EU-samordningen av medlemsstaternas ordningsmakter. Problemen med EU-byråernas självständighet och fragmenterande arbetssätt gör att det är svårt att ha en överblick över vilken instans som styr verksamheterna (Egeberg – Trondal, 2011, s. 882; Tallberg, m.fl., 2010, s.68-69). Och i beaktande av EU-kommissionens täta sammanlänkning med EU-byråerna, tilldelas kommissionen desto mer styrningsmöjligheter. En uppenbar risk med överlappande lagstiftning är att det skapar oklara gränser för vilken instans som har befogenhet inom vilket område. En sådan situation kan utnyttjas till fördel för den instans eller enhet som vill styra en särskild fråga eller verkställa ett särskilt beslut. Vi misstänker därför att byråerna bidrar till en försvårad nationell styrning och öppnar upp för en överstatlig styrning.

Brown är kritisk till många av de inrättade organen i det brottsbekämpande arbetet och påpekar att EU har genom sin top-down approach inrättat byråer och myndigheter utan att undersöka tillräckligt om de faktiskt ger något mervärde eller ens fyller en funktion i medlemsstaternas samarbete (Brown 2011, s. 492-493). Brown menar att EU-politiker utnyttjar inrättandet av brottsbekämpningsbyråer för att ta politiska poäng och exemplifierar med att nämna just Cosi och Europol. Detta gör att byråerna blir ineffektiva, eftersom deras funktion inte har förankrats i medlemsländernas behov. Samtidigt som de saknar ett vedertaget syfte tar de över välfungerande bi- och multilaterala samarbeten, menar Brown. Om han har rätt betyder det att EU:s inrättande av

brottsbekämpande organ i syfte att underlätta medlemsstaternas egna brottsbekämpande arbete, istället kan komma att inskränka på det. Brown förespråkar en bottom-up approach: genom att noga undersöka de praktiska behoven i medlemsstaternas brottsförebyggande arbete kan man förankra EU-byråernas arbete bättre i medlemsstaterna och därmed öka deras legitimitet.

Den fragmentering som har skett inom området, och delvis kan bero på decentralisering, har öppnat upp för inträdet av fler aktör inom brottsbekämpningen. Detta har skapat ett behov av en utökad lagstiftande samordning men även av centraliserad styrning. Om vi återgår till vår definition av fragmentering av offentlig verksamhet – “brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendenser till splittring samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål” (Jacobsson - Sundström, 2006, s.43) – och minns komplikationen med EU:s styrning p.g.a. många instanser på olika nivåer som sammanförs i förhandlingar och beslutsprocesser, kan vi tydligt se svårigheterna när det gäller koordinering av den gemensamma brottsbekämpningen.

4.1.2 EU-involvering i nationell brottsbekämpning

Stockholmsprogrammet poängterar att det brottsbekämpningsarbete som Unionen samarbetar kring, inte enbart bör röra terrorism och organiserad brottslighet, utan även den typ av gränsöverskridande brottslighet som rör medborgarnas vardag (Europeiska Rådet, 2010, s. C 115/20-21). Därmed vidkänner Europeiska rådet den lokala brottslighetens anknytning till den gränsöverskridande organiserade brottsligheten vilket kan ge belägg för större involvering i nationell brottsbekämpning. Problemet med att försöka koordinera en sådan samordning uppstår eftersom EU:s medlemsländer står inför olika utmaningar och har olika referenspunkter i brottsbekämpningen. Det nationella politiska intresset och viljan är därmed fragmenterad och försvårar möjligheterna att effektivt samordna en gemensam brottsbekämpningspolitik. Vidare kan man ifrågasätta huruvida en större EU-apparat för gemensam brottsbekämpningsåtgärder är mer effektiv än mindre sammanslutningar utanför EU-byråkratin. Enligt Brown (2011) förbiser Stockholmprogrammet andra former av samarbete – samarbeten utifrån intresseområden, bilaterala samarbeten utanför EU och mer informella samarbeten (Brown, 2011, s 487- 489).

Decentralisering, fragmentering och svensk brottsbekämpning

Regleringsbrevet ”ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet” (2012) betonar att man bör decentralisera polisens verksamhet så att organisationen blir mer funktionsindeldad, mer tillgänglig i sin kontakt med medborgaren och öppnare för insyn. Regleringsbrevet menar att en sådan omorganisation är nödvändig för att hantera den grova organiserade brottslighet och seriebrottslighet som idag sker gränsöverskridande (Dir. 2012:129, s. 6,4).

Redan 1997 uttrycktes i en SOU-rapport oro över att den svenska statens förvaltning riskerades att fragmentera till följd av den ökade integrationen med EU (Jacobsson – Sundström, 2006, s. 43). Nio år senare, 2005, var oron fortfarande aktuell och huvudstrategin för den fortsatta svenska förvaltningspolitiken presenterades som “en sammanhållen förvaltning”, för att “tydliggöra och stärka Sverige som en enhetlig aktör [...] inte minst i EU-arbetet. Det handlar om att balansera sektorisering och fragmentering” (Biträdande finansminister Österberg citerad av Jacobsson - Sundström, 2006, s.43). I SOU-rapporten “En sammanhållen svensk polis”, som utgör det bakomliggande undersökningsarbetet för regeringsdirektivet, påpekar utredningskommittén att det finns stora skillnader mellan de olika polisdistriktens arbetskaper. Utredningskommittén menar att detta kan orsaka ojämn kvalitet på tillhandahållandet av polisiära tjänster mellan länen. Problemet uppstår eftersom varje polismyndighet själv ansvarar för sin egna verksamhetsplanering och inre organisationsstruktur. En annan orsak är att storleken på de tjugo polismyndigheterna skiftar och att de mindre polismyndigheterna inte har samma förutsättningar som de större (Dir. 2012 : 129, s. 6; SOU 2012: 13, s. 19). Resultatet blir en osammanhållen organisationsstruktur vilket utgör ett hinder för den internationella samordningen. Den nationella polisiära organisationsstrukturen är alltså en viktig utgångspunkt, och spelar en avgörande roll, för ett framgångsrikt samordnande av EU:s polisiära samarbete.

En stabil polisorganisation med en hög arbetskaper är även en grundläggande faktor för effektivt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. I och med Schengensamarbetet har polismyndigheterna fått nya förutsättningar för sin verksamhet samt nya åtagande i sin arbetsroll. Sveriges polismyndigheter kan inte själva vara Europas superhjälte. (SOU, 2012:13, s. 17-20; Dir. 2012:129, s. 6). EU-samarbetet erbjuder därmed en lösning på det omfattande och resurskrävande arbetet att nationellt upprätthålla multilaterala nätverk och gränsöverskridande brottsbekämpning. Persson (2007) menar i motsats till Brown (2011), att det mellanstatliga samarbetet innebär lika många uppsättningar regelverk för informationsbyte som det finns medlemsländer. Därför blir koordineringen av regelverk på EU-nivå ett billigare alternativ (Persson 2007, s. 96). Och eftersom medlemsländerna redan samarbetar inom flera politikområden är det dessutom enkelt och naturligt för dem att vilja utöka samarbetet inom rättsliga inrikesfrågor (Pierre-Sundström, 2009, s. 10; SOU 2011:25, s. 95).

Ett annat problem som följer på de fragmenterade nationella intressena, är utsattheten för små länder. Det finns tendenser att mellanstatliga samsamarbetskoalitioner uppstår för att tillsammans behandla gemensamma intressen för att sedan absorberas upp av EU. Persson exemplifierar med Prümkonventionen där sju länder (Tyskland, Frankrike, Spanien, Holland, Belgien, Luxemburg och Österrike) år 2005 väljer att skapa ett fördjupat gränsöverskridande polissamarbete. Efter färdigställandet av konventionen 2007, presenterades den på EU-nivå och samtliga övriga stater ställde sig då “positiva

till att konventionens innehåll ges generell räckvidd inom hela EU” (Persson 2007, s. 32). Därmed har Sverige accepterat en EU-riktning som landet inte varit med att besluta om eller forma. Således finns det dragningskrafter i styrningsmakten – inte bara mot en överstatlig nivå, utan även mot andra nationer.

Samordning över nationsgränser är oundvikligt för att komma till rätta med gränsöverskridande brottslighet och är egentligen ingenting som ifrågasatts i den forskning vi använt oss av. Svårigheterna uppstår när regleringen av det rättsliga och polisiära arbetet får ett ökat avstånd till verkställandet. Det är lättare för staten som ensam central auktoritet att hantera nationella problem, men om styrningen av polisen förflyttas till en överstatlig nivå finns det en risk att det uppstår ett maktcentrum utanför nationell kontroll. Detta kan orsaka att implementeringen av fattade beslut försvåras. Genom att göra om den svenska polisen till en mer funktionsindelad organisation hoppas regeringen kunna skapa specifika expertverksamheter som gör organisationen effektivare i både den nationella och den internationella brottsbekämpningen (Dir. 2012:129, s. 6). Det går däremot inte att bortse från att polismyndigheten även riskerar att bli en ännu mer komplex och fragmenterad organisation i förhandlandet av målsättningar för sina verksamheter. Och vi kan även ana att denna nya struktur, i strävan mot en bättre samordnad polisär verksamhet, kanske kommer främja en inskolning av polismyndigheten till en mer EU-styrd myndighet.

4.1.3 Sammanfattande kommentar

Vi har här bara kunnat presentera en bråkdel av svårigheterna som kan uppkomma i beslutsprocesserna kring det praktiska arbetet inom EU. Framför är det rimligt att anta att det kan råda osäkerhet om vilken myndighet som har högst beslutsmakt om det skulle uppstå någon motstridighet: den som lyder under EU:s exklusiva befogenheter eller den som mer förlitar sig på nationella beslut. I och med den koordinering och samordning som sker utifrån både etablerade, men även relativt nyinrättade EU-organ, är det svårt att se hur medlemsländernas nationella berörda förvaltningar kan undvika att anpassa sina arbetsmetoder och sin organisering efter EU. Detta i sig behöver inte vara ett problem – vi vill ju komma till rätta med brottsligheten och samordning är viktigt i det avseendet. Men i och med ökat EU-inflytande på nationellt arbetssätt, samt den svåröverskådliga organisation som innefattas i brottsbekämpningsarbetet är det sannolik att det uppstår en indirekt styrning från EU-nivå.

4.2 Informellt inflytande som styrningsmedel

4.2.1 Nätverkens vara eller icke vara

Inom området för rättsliga- och inrikes frågor uppmanar Europeiska rådet Unionen och EU-kommissionen att främja nätverk för medlemsstaternas högre tjänstemän "så långt det är möjligt". Som mötesplats för dessa nätverk föreslår Europeiska rådet redan befintliga byråer, som Europol och Frontex, och råder ett sådant nätverk till tätt samarbete med Cosi (ständiga kommittén för inre säkerhet). Programmet poängterar att även andra etablerade yrkesnätverk inom EU, ska få fortsatt stöd av Europeiska Unionen (Europeiska Rådet, 2010, s. C 115/14). Europeiska nätverk utgör alltså en viktig del i samordningen av EU-arbetet.

Det kanske rent av nödvändiga existensen av nätverk inom governance är, som tidigare nämnt, ett effektivt sätt att i en fragmenterad styrningsform koordinera information mellan olika nivåer och ämnesområden. Men nätverken blir även ett verktyg för att kunna hålla det höga tempo som krävs i EU:s beslutsprocesser. Eftersom nätverken ofta inkluderar aktörer inom ett visst intresseområde kan bilaterala och multilaterala nätverk vara effektivare alternativ till det mer formella och byråkratiska EU.

EU:s princip om informationstillgänglighet uppmanar medlemsländerna att låta involvering av EU-myndigheter och instanser bli en regel snarare än ett undantag i informationsutbytet. EU-kommissionen har i ett utlåtande förklarat att redan etablerade bi- och multilaterala nätverk utgör ett hinder för ett mer omfattande informationsutbyte inom EU vilket Brown (2011) ställer sig kritisk till. Han menar att kommissionen gör ett misstag i att begränsa redan fungerande kanaler för informationsutbyte, särskilt inom ett område som polisarbetet som har en kultur av informellt informationsutbyte (Brown, 2011, s. 490). Vi menar att en sådan begränsning av informationskanaler centraliserar informationsutbytet till EU-nivå. Kommissionens pessimistiska uttalande om bi- och multilaterala informationsnätverk är från 2005 och Europeiska rådet uppmanar som sagt i Stockholmsprogrammet 2010 EU-kommissionen att använda sig av nätverk i sitt verkställande. Om EU-kommissionen har ändrat sin inställning till mellanstatliga nätverk, eller om Stockholmprogrammet bara åsyftar nätverk som är etablerade inom Unionen har vi tyvärr inte lyckats utläsa.

Men vi vill däremot uppmärksamma att EU-kommissionen uppmanas till att utforma nätverk för speciella syften och får därmed en viss makt i att forma nätverkens funktion. Inom governance-litteraturen är nätverk en viktig komponent i beslutsprocessen. Men nätverkens ofta informella karaktär kan bli problematisk i den offentliga verksamheten eftersom styrningskedjan blir oklar. Därmed uppstår risken att EU-kommissionen, med ansvar att upprätta och samordna nätverk, även har möjlighet att bedriva vissa påtryckningar i beslutsprocesser där de annars inte har beslutsrätt. Eftersom nätverken som omnämns i governance-litteraturen ofta är informella blir även deras möjlighet till styrning informell. Vi har redan påtalat problemet med indirekt styrning. Tyvärr verkar detta problem inte behandlas vare sig i Stockholmsprogrammet eller i Regeringsdirektivet.

4.2.2 Harmonisering genom enhetlighet, tillnärmning och ömsesidigt erkännande

“Europaparlamentet och rådet får i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva åtgärder för att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder när det gäller att förebygga brottslighet; dessa får dock *inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar*”

[egen kursivering](EUF-fördraget, Artikel 84).

Persson (2007) menar att det internationella brottsförebyggande arbetet idag till stor del handlar om information av olika slag och informationsutbyte. Problemet med denna typ av informationsutbyte är att de nationella systemen behöver bli mer enhetliga för att fungera effektivt.

Som vi tidigare nämnt innebär harmonisering för medlemsländerna att underkasta sig EU-rätten i den mån det är nödvändigt för att implementera gemensamt tagna beslut. Samtidigt är EU begränsad i sina möjligheter att genom lagstiftning förändra den nationella rätten. I diskussionen om huruvida harmonisering inom rätten som rör brottsbekämpning bör pådrivas eller inte, ställs argumentet om medlemsländernas nationella självbestämmande mot argumentet om ett välfungerande rätts- och brottsbekämpningssystem. Genom att titta på hur framförallt Stockholmsprogrammet förhåller sig till harmonisering, kan vi möjligen urskilja om det påverkat någon form av styrning från nationell till överstatlig nivå.

Enhetlighet

Eftersom vi gång på gång stöter på begreppet harmonisering i EUF-fördraget i vårt forskningsarbete, och då i en liknande kontext som i Artikel 84 ovan, fann vi det förvånande att begreppet harmonisering knappt omnämns i Stockholmsprogrammet. Däremot behandlas ett annat likartat begrepp – enhetlighet – desto mer. Ökad enhetlighet beskrivs i programmet som ett verktyg för att uppnå programmets politiska mål varpå Europeiska rådet uppmanar ministerrådet och kommissionen att genom samordning “uppnå större enhetlighet mellan de externa och interna inslagen i arbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa” (Europeiska Rådet, 2010, s. C115/6). Europeiska rådet vill även uppnå större enhetlighet mellan unionens organ och hänvisar till Europol, Eurojust, Frontex, Cepol m.fl. Enhetlighet behandlas i Stockholmsprogrammet framförallt i kontexten samordning av EU-instanser och EU:s rättssystem, och skiljer sig möjligen därmed från harmoniseringsbegreppet som mer inriktar sig på en samstämmighet av medlemsländernas individuella rättssystem. Men samtidigt får ökad enhetlighet av EU:s organ och rättssystem konsekvenser även för medlemsländerna som anpassar sig efter dessa organ. Konsekvenser som visst kan liknas vid en harmoniseringsprocess.

Tillnärmning

Förverkligandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ska uppnås genom polissamarbete, straffrättsamarbete och tillnärmning av straffrättsliga regler. Tillnärmning innebär en likriktning av medlemsländernas straffrättsliga regler och harmonisering av villkoren för verkställighet (Grönbok, 2004). Grovt översatt – området med frihet, säkerhet och rättvisa ska uppnås genom att medlemsländernas rättsystem i högre grad harmoniseras. En direkt motsägelse till Artikel 84 i EUF-fördraget. Avsikten med tillnärmandet är att om medlemsländerna har likartade rättsliga regler, kommer de få större vilja att erkänna avgöranden från andra länder. Samtidigt får EU-medborgarna känna att “en gemensam rättvisesyn råder” (Grönbok avsnitt 1.1.1, 2004). En annan fördel med tillnärmningen är att brottslingar inte kan utnyttja att olika straffrättsliga regler gäller i olika medlemsländer och att det rättsliga och polisiära gränsöverskridande samarbetet kan ske mer friktionsfritt och mindre osäkert. Avsikterna är således (givetvis) i syfte att bättre kunna bekämpa brottslighet och skapa trygghet för medborgarna. Men det finns i detta en risk att det sker på bekostnad av att den nationella lagstiftningsmakten minskar.

I Stockholmsprogrammets avsnitt om straffrätt gällande allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag, uppmanar Europeiska rådet EU-kommissionen att undersöka om tillnärmningsnivån är tillräcklig till antagna rambeslut, och att överväga att framlägga nya lagstiftningsförslag när ytterligare tillnärmning behövs (Europeiska Rådet, 2010, s. C115/15). Innebörden av detta är alltså att om EU-kommissionen i sin undersökning anser att medlemsländernas rättsystem inom allvarlig brottslighet inte är tillräckligt harmoniserade, kan EU genom lagstiftning styra medlemsländernas rättsystem att bli mer likriktat. EU kan naturligtvis inte direkt ändra nationell lagstiftning, men om det nationella systemet inte fungerar väl med EU:s regelverk kan det finnas starka incitament att ändra det nationella systemet. Om EU:s regelverk dessutom förstärks med europeisk lagstiftning, har medlemsländerna lite att sätta emot (Dock bör understrykas att för genomförandet av europeisk lagstiftning krävs godkännande av både EU-parlamentet och ministerrådet. Alltså är/ska den Europeiska unionens lagstiftning vara förankrad i medlemsländerna).

Ömsesidigt erkännande

Vid ett expertmöte 2004, anordnat av EU-kommissionen, uttryckte många medlemsländer missnöje med att låta tillnärmningen få alltför långtgående inflytande på den nationella lagstiftningen (Grönbok, avsnitt 2.2, 2004). En alternativ formulering, är principen om ömsesidigt erkännande som till viss del ersätter principen om tillnärmning. Principen om ömsesidigt erkännande utgör en hörnsten i området för frihet, säkerhet och rättvisa enligt Stockholmprogrammet. Principen innebär ömsesidig förståelse för medlemsstaternas nationella rättsystem

och är enligt Europeiska rådet en av de "viktigaste utmaningarna inför framtiden" (Europeiska Rådet, 2010, s. C115/5). För att till fullo uppnå ömsesidigt erkännande måste EU utveckla en europeisk rättskultur utifrån *enhetlighet* och mångfald. På så sätt ska medlemsländernas rättssystem kunna samverka på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt (Europeiska Rådet, 2010, s. C115/11).

Tillnärmning används således mer som ett verktyg för att uppnå ömsesidigt erkännande än att vara ett mål i sig. Till exempel får unionen, för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av bl.a. polis- och rättsligt samarbete, fastställa gemensamma s.k. minimiregler: "Europeiska rådet anser att en viss nivå av tillnärmning av lagar är nödvändig [för att] möjliggöra en korrekt tillämpning av principen ömsesidigt erkännande [...]" (Europeiska Rådet, 2010, s. C115/4). När tillnärmning anses nödvändigt för att effektivt kunna genomföra EU:s politik får alltså minimiregler och miniminormer upprättas, enligt Stockholmsprogrammet. Persson (2007) sammanfattar problembilden av ömsesidigt erkännande i nötskal:

"Principen om ömsesidigt erkännande är en betydligt mer radikal princip än vad det sägs. Den fungerar så att varje land får behålla sin egen rätt, samtidigt som den tillåter andra länder att tillämpa sin egen. Men om man i land nr 1 tillåter ett annat land, land nummer 2, att tillämpa sin egen rätt, i förhållande till medborgare i land 1 som befinner sig i land 1, utan egentlig prövning, då har man ju i själva verket släppt in 26 olika staters myndig- hetsutövning i det egna landet. Har man på detta vis erkänt andra staters rätt, då måste man rimligen också kunna gå steget vidare och harmonisera lagstiftningen så att alla 27 stater får samma rätt." (Persson 2007, s. 10-11).

4.2.3 En gemensam säkerhetskultur

"Nationell identitet utgör en viktig kulturell motor för utövandet av ordningsmakten inom en stat" [egen översättning] (Walker, 2002, s. 308).

Förutom att förstärka det ömsesidiga förtroendet framhåller Europeiska rådet att en europeisk brottsbekämpningskultur behöver upprättas för att kunna förbättra informationsutbytet. Ett sådant upprättande skulle ha syftet att utbyta erfarenheter mellan medlemsländer och skapa ett vedertaget arbetssätt inom brottbekämpningsområdet. Brottsbekämpningskulturen ska skapas utifrån europeiska utbildningsprogram och utbytesprogram. Europeiska rådet ålägger EU-kommissionen att arbeta för att en tredjedel av medlemsländernas polistjänstemän involverade i det europeiska polissamarbetet, och hälften av övriga tjänstemän som är aktiva i yrkesgrupper inom rättsväsendet, bör delta i en de europeiska utbildnings- och utbytesprogrammen (Europeiska Rådet, 2010, s. C 115/7). Målsättning är att till år 2015 bör en betydande del av antal yrkesverksamma deltagit åtminstone i ett europeiskt utbildningsprogram alternativt i ett utbytesprogram mellan två medlemsländer. Detta hoppas man kommer resultera i en tätare sammanlänkad arbetsstruktur (Europeiska Rådet, 2010, s. 19).

Men att harmonisera polisen genom att skapa en gemensam kultur kan vara problematiskt. Polisen har ett symboliskt värde som suverän auktoritet i den nationella kulturen och bidrar till att skapa en känsla av gemenskap och tillhörighet i ett samhälle. Detta sätter förutsättningar för tillit, men även oro, för "de andra" (Walker, 2002 s. 315-316). På så sätt skapas ett förtroligt utbyte mellan medborgare och polis. Problemet med att producera säkerhet på en överstatlig nivå i ett fler-nivåsystem blir då att en del av det gemensamma i den nationella identiteten – och kärnan i ett statligt system – helt enkelt inte gäller längre (Walker, 2002 s. 315-316).

Utan en nation som kulturell referenspunkt kan det vara svårt för polisen att bilda sig en uppfattning om ett gemensamt intresse. Då blir det även svårt att på en överstatlig nivå försvara sin legitimitet.

4.2.4 Sammanfattande kommentarer

Tillnärmningen till EU-rätten, verkställandet av ömsesidigt erkännande samt inrättandet av minimiregler och normer, visar tendenser på att utvecklingen går mot ett harmoniserat europeiskt rättssystem och mot en likriktning av medlemsländernas straffrättsliga regler. Denna indirekta styrningsförskjutning är kanske särskilt viktig att uppmärksamma då den inte är uppenbar. Även ambitionen att skapa en gemensam brottsbekämpningskultur, tolkar vi som en indirekt styrning mot ett mer harmoniserat och överstatligt styrt polisarbete. En sådan successiv anpassning sker även via utbildning. Huruvida en harmonisering är nödvändig eller snarare bör motarbetas, låter vi vara osagt. Däremot vill vi framhäva att om, eller snarare när, harmonisering sker i det fördolda, skapas en illegitim styrningsform eftersom Sverige vid sådana tillfällen inte aktivt har lagstiftat om lagförändring. Således uppstår å ena sidan problem med polisiärt förtroende och legitimitet, men å andra sidan utökade möjligheter för ett allt effektivare europeiskt brottsbekämpande samarbete.

4.3 Medborgarinflytande och legitimitet

Polisen utgör en viktig funktion i att sammankoppla länken mellan nation och stat eftersom polisen är starkt förknippad med människors uppfattning av säkerhet och kollektiv identitet (Walker, 2002, s. 313). Både Stockholmsprogrammet och regleringsbrevet betonar vikten av medborgerlig förankring i rättssäkerhets arbetet. I regleringsbrevet till polismyndigheten påpekas att "det är angeläget att Polismyndigheten har välutvecklade *nationella* rutiner och arbetssätt för att ta till sig allmänhetens synpunkter" [egen kursivering] (Dir. 2012:129, s.10). Vidare säger regleringsbrevet att polisverksamheten måste förbättras utifrån medborgarnas behov. Medborgerlig samverkan med polisen är något som även betonas i den bakomliggande SOU-rapporten. Där är utgångspunkten att "medborgerlig insyn och demokratisk kontroll i polismyndighetens verksamhet på

såväl nationell som regionalnivå är viktig. Sådan insyn och kontroll är angelägen för polisens legitimitet i samhället" (SOU 2012:13, s. 335).

Medborgerlig anknytning inom området för rättssäkerhet är lika viktigt från Europeiska unionens perspektiv. I Stockholmsprogrammet uppmanar Europeiska rådet EU-institutionerna till "öppen, transparent och regelbunden dialog med civilsamhället" (Europeiska Rådet, 2010, s. C115/7). Det medborgerliga förtroendet för polisen är fundamentalt just för att polisen utgör den auktoritära myndighet som genom att skydda medborgarnas rättssäkerhet har befogenhet att inskränka på den. Att tydligt demonstrera för medborgarna hur styrningen av det polisära arbetet ser ut menar vi är centralt i myndighetens möjlighet att utföra ett bra arbete.

En annan viktig aspekt för polisens legitimitet inför sina medborgare är insyn och transparens i det polisiära arbetet vilket framhålls i SOU-rapporten. Genom att förbättra polisens tillgänglighet och synlighet i kontakten med allmänheten, kan polisen få ökat förtroende från allmänheten, mer tips om pågående brottslighet och därmed möjlighet att utreda fler brott (SOU 2012:13, s. 342). Utredningen kommer dock varken med kommentarer eller förslag för hur insynen bör stärkas i ett fördjupat EU-samarbete. Med EU:s involvering i styrningen av det polisiära arbetet försvåras denna typ av insyn på grund av överlappande lagstiftning, ett fragmenterat och decentraliserat arbetssätt samt svåröverskådligt beslutsfattande. Därför blir det desto viktigare med reglerad styrning – något som vi påpekat är svårt när varken staten eller EU har exklusiva befogenheter för en sådan reglering (Walker, 2002, s. 317).

Det relativt låga valdeltagandet i EU-valen – det forum där medlemsländerna har möjlighet att utnämna sina representanter till Europaparlamentet – är i sig ett uppmärksammat demokratiskt problem (Europeiska Rådet, 2010, s. C 115/11). Ett svalt allmänt intresse riskerar att försvaga förtroendet för ordningsmakten och därmed försämra det brottsbekämpande arbetet. Detta är även ett problem som kan uppkomma på nationell nivå men är då mer lätthanterligt och överskådligt. Ett styrningsproblem som riskerar att uppkomma ur en sådan avsaknad av medborgerlig representation och brist på öppenhet, är uppkomsten av ett politiskt vakuum där smala politiska intressen får möjlighet att implementera sin agenda i säkerhetspolitiken (Walker, 2002, s. 317). I denna kontext förstår vi EU:s ambitioner mot enhetlighet och harmonisering bättre, eftersom det kan förhindra denna typ av legitimitetsproblem.

4.3.1 Sammanfattande kommentarer

EU är givetvis inte främmande för legitimitetsproblemet – därav den enorma fokusen på bl.a. enhetlighet. För att kunna öka medborgarnas möjligheter att delta i beslutsprocesserna samt öka transparensen och öppenheten uppmanar Europeiska rådet införandet av kommunikationskanaler som kan främja medborgarinflytande i syfte att skapa bättre dialog med civilsamhället och öka inflytandet av medborgarnas åsikter i arbetsområdet frihet, säkerhet och

rättvisa. Att den svenska polisen nu står inför en omorganisering där polismyndigheten kommer att nationellt centraliseras behöver inte i sig innebära att avståndet mellan medborgare och myndighet ökar. Inte heller behöver det vara ett tecken på att den svenska polismyndigheten “fogar sig” efter påtryckningar från EU-nivå. Den koncentrerade samordningen kan snarare vara ett redskap för att ena och därmed stärka det svenska mandatet i internationella sammanhang, och framförallt i EU-processer.

5. Sammanfattning och slutsats

Vi har kunnat urskilja flera tendenser till att styrning, av inte bara det brottsbekämpande arbetet utan även det rättsliga, har förflyttats mer och mer till en överstatlig nivå. Både direkt via lagstiftning, men även indirekt via alternativa flöden. Utifrån styrningsformen governance har vi kommit fram till att samordning är nyckeln till att utläsa hur styrningsflödena ser ut. Brottsbekämpning är ett så pass svårarbetat och omfattande område att samordning är nödvändigt för att effektivt kunna bekämpa den. Utifrån begreppet samordning har vi sedan plockat ut relevanta styrningsindikatorer och behandlat dem utifrån governance-aspekterna decentralisering och fragmentering, informellt inflytande och medborgerligt inflytande. Dessa begrepp guidar oss genom djungeln av den lagstiftning och det fler-nivåsystem som EU-samarbetet innebär inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.

En första slutsats är att ett fragmenterat och centraliserat arbetssätt inom EU och en överlappande lagstiftning orsakar förvirring. En sådan situation öppnar upp möjligheter för EU att tillämpa överstatlig styrning. Men även instanser utan befogenhet får tillfälle att tillämpa sin egen agenda. Den svenska polisens omorganisering kan göra en sådan överstatlig styrning lättare, eftersom den svenska polisen då har ett mer centraliserat kommunikationsutbyte med EU. Samtidigt kan omorganiseringen av den svenska polisen till en mer sammanhållen organisation stärka det svenska mandatet i beslutsprocesserna om brottsbekämpning inom EU.

Att nätverk utgör en viktig plattform för effektivt samarbete är nästa slutsats. Men samtidigt kan nätverken orsaka ett ifrågasättande av legitimiteten i beslutsfattandet – just eftersom det är svårt att lokalisera var besluten har initierats. Särskilt uppmärksammar vi EU-kommissionen: som samordnare av många av de svåröverskådliga organ och nätverk som är aktiva i EU:s brottsbekämpningsarbete får kommissionen förutsättningar att på olika sätt bedriva indirekt styrning. I Stockholmsprogrammet ges tydliga belägg för att nätverk uppmuntras i EU, men vi kan även se att nätverkens problematik ignoreras. I vårt material om den svenska polisen uppmärksammas inte nätverk alls, vilket vi anser vara farligt då de uppenbarligen har stor betydelse för samarbetet och i att påvisa var styrningen har tagit vägen.

I skapandet av området med frihet, säkerhet och rättvisa ingår det ett mått av harmonisering av framförallt rättsväsendet. Ett kontroversiellt fenomen i ett känsligt ämnesområde för de flesta nationalstaterna. Då harmonisering inom flera berörda områden förhindras av lagstiftning, har andra begrepp tagit över inbörden: enhetlighet, tillnärmning, ömsesidigt erkännande och skapandet av en gemensam brottsbekämpningskultur. Eftersom dessa begrepp används i att främja fördjupat samarbete, snarare än att lagstifta om ett sådant förfarande, menar vi att

det indirekt sker ett informellt inflytande – och därmed styrning – från överstatlig nivå.

Medborgerligt inflytande ser vi är en viktig grundbult både för EU och för Sverige i det polisiära och rättsliga arbetet. Medborgerligt förtroende är oumbärligt för att bevara polisens auktoritära ställning. Strävan i Stockholmsprogrammet och Regleringsbrevet efter dialog och transparens lägger goda förutsättningar för ett fortsatt medborgerligt inflytande. Samtidigt finns det en viss misstänksamhet att ett fördjupat EU-samarbete, trots goda ambitioner, inte kommer kunna tillhandahålla en sådan öppenhet.

Vi har haft att göra med ett område fullt med motstridiga krafter. Vi har försökt hålla oss kritiska till våra källor genomgående genom att både påpeka de goda avsikterna med ett fördjupat samarbete samt att kritiskt titta på dess negativa konsekvenser. Regleringsbrevet till svenska polismyndigheten visade sig vara förvånansvärt intet-sägande om relationen mellan omorganiseringen och EU-samarbetet, varvid vår undersökning fick ta till andra material för att utläsa något om den svenska polisen och dess förhållande till EU. Därmed finner vi det svårt att uttala sig om den svenska polismyndighetens självständighet är inskränkt av EU. Vi ser att det sker en stegvis integration och anpassning till EU. Om det resulterar i att vi som nation kan stärka vår makt gentemot EU eller att EU stärker sin makt över Sverige återstår att se. Men tydligt framkommer att EU numera är en självklar del inom ett område som tidigare inte behandlades på överstatlig nivå.

6 Referensförteckning

- Brown, David, 2011,[elektronisk].“*The Stockholm solution? Papering over the cracks within the area of freedom, security and justice*”. *European Security*, 20:4,481-503. Tillgängligt:
<http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2011.617369> (Hämtad: 2013-04-26).
- Dir.2012:129,[elektronisk]. *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet*. Stockholm: regeringssammanträde den 20 december 2012.Tillgängligt: <http://www.regeringen.se/sb/d/15630/a/206163> (Hämtad: 2013-05-01)
- Egeberg, Morten - Trondal, Jarle. 2011, [elektronisk]. “*EU-level agencies: New executive centre formation or vehicles for national control?*”.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2011.593314>
(Hämtad: 2013-04-26).
- EU-upplysningen 1,[elektronisk] 2013. Om EU.s lagar och beslutsfattande.
Tillgängligt:
<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/EUs-makt-varierar-mellan-olika-politikomraden/> (Hämtad:2013-05-01)
- EU-upplysningen. 2, [elektroniskt]2013.Tillgänglig: <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/EUs-fordrag/Lissabonfordraget/> (Hämtad: 2013-05-01)
- Europeiska unionen.1,[eletronisk] 2013. Area of freedom, security and justice.
Tillgängligt:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_en.htm (Hämtad: 2013-05-01)
- Europeiska unionen.2,[elektronisk] 2013. Police and customs cooperation.Tillgängligt:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/index_en.htm (Hämtad: 2013-05-01)
- Europeiska unionen.3,[elektronisk].2013. Organiserad brottslighet: Europeiskt nätverk för förebyggande av brottslighet.Tillgängligt:
http://europa.eu/legislation_summaries/other/133133_sv.htm (Hämtad: 2013-05-01)
- Europeiska rådet, 2010 *Stockholmsprogrammet-Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*. Europeiska Unionens institutioner: Europeiska rådet,[eletronisk]. 2010.Tillgängligt:
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:sv:PDF> (Hämtad: 2013-05-26)

- Fördraget om Europeiska unionen,[elektronisk]. Tillgängligt: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:sv:PDF> (Hämtad: 2013-04-26)
- Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt. [Elektroniskt]. Tillgängligt: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:sv:PDF> (Hämtad: 2013:04-26)
- Harmonisering av lag/föreskrift. Tillgänglig:
<http://www.ne.se/lang/harmonisering-av-lagföreskrift>, Nationalencyklopedin, (Hämtad 2013-05-20).
- Hedlund, Gun- Montin, Stig, 2009. “ *Governance som interaktiv samhällstyrning- gammalt eller nytt i forskning och politik*” i Hedlund, Gun- Montin, Stig(red), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, s. 7-36.
- Jacobsson, Bengt- Sundström, Göran, 2006. *Från hemvävd till invävd: Europeisering av svenska förvaltning och politik*. Malmö: Liber.s. 8-181.
- Justitiedepartementet,[elektronisk] 2004,Grönbok om tillnärmning.Tillgängligt: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/com/2004/com2004_0334sv01.pdf (Hämtad: 2013-05-01)
- Justitiedepartementet, [elektronisk] 2012. Justitieutskottets yttrande 2012/13:JuU2y: EU-kommissionens arbetsprogram 2013. Tillgängligt: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Yttranden/EU-kommissionens-arbetsprogram_H005JuU2y/ (Hämtad: 2013-05-02)
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur. uppl. 1:17.
- Mörth, Ulrika, 2008.” *Svensk politik i den Europeiska unionen*” i Bennich-Björkman, Li – Blomqvist, Paula (red) 2008, *Mellan folkhem och Europa*. Malmö: Liber.s. 312-329
- Persson, Gunnar, 2007. “*Gränslös straffrätt*”, Svenska institutet för europapolitiska studier, nr 4, s. 1-114.
- Pierre, Jon- Sundström, Göran, 2009. “*Samhällstyrning i förändring*” i Pierre, Jon- Sundström, Göran (red), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber. s. 7-22.
- Pierre, Jon- Sundström, Göran 2, 2009. “*Politikens roll i samhällstyrningen*” i Pierre, Jon- Sundström, Göran (red), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber. s. 246-263.
- Regeringskansliet,2008 [eletronisk] Myndigheter. Tillgängligt: <http://www.regeringen.se/sb/d/2462> (Hämtad: 2013-05-02)
- Regeringen, 2013 [eletronisk]. Regleringsbrev. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/5041/a/36432> (Hämtad: 2013-05-20).
- Riksdagen, 2013 [eletronisk], Ordbok. Tillgänglig: <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Ordbok/direktiv/> (Hämtad: 2013-05-20).

- SOU 2012:13 *En sammanhållen svensk polis*. Stockholm: Betänkande av Polisorganisationskommittén. [elektronisk]
<http://www.regeringen.se/sb/d/15631/a/189745> (Hämtad: 2013-04-26)
- Tallberg, Jonas, 2010. EU:s *politiska system*. Lund : Studentlitteratur. uppl.4.
- Tallberg, Jonas- Aylott, Nicholas- Bergström, Fredrik Carl - Vifell, Åsa - Palme, Joakim, 2010. *Demokratirådets rapport 2010. Europeiseringen av Sverige*. Stockholm: SNS förlag
- Ullström, Ann, 2009. “ *Styrning i maktens centrum- europeisering och decentralisering i de politiska stavernas vardag*” i Pierre, Jon- Sundström, Göran (red.), *Samhällstyrning i förändring*. Malmö: Liber. s. 32-49
- Vifell Casula, Åsa, 2009. “ *EU:s sysselsättningsstrategi-ett tvingande nätverk*” i Pierre, Jon - Sundström, Göran (red.), *Samhällstyrning i förändring*. Malmö: Liber. s. 202-224.
- Walker, Neil.2002, [elektronisk] ”*Policing and the Supranational*” , *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 12:4, 307-321.
Tillgänglig: <http://dx.doi.org/10.1080/1043946022000005590>. (Hämtad: 2013-04-26)
- Åström, Joachim - Granberg, Mikael, 2009. “ *Medborgerligt deltagande och interaktiv beslutsfattande : Kontinuitet och förändring inom fysisk planering*” i Hedlund, Gun - Montin, Stig (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, s. 159-178.