

JURIDISKA INSTITUTIONEN
Stockholms universitet

Rättsstatsprincipen i EU:s utvidgningsprocess

*- Om innebörden, tillämpningen och behovet av en
gemensam definition*

Linn Nordqvist

Examensarbete med praktik i EU-rätt, 30 hp
Examinator: Antonina Bakardjieva-Engelbrekt
Stockholm, Vårterminen 2014



Stockholms
universitet

Tack!

Den här uppsatsen har kunnat skrivas tack vare att jag, under hösten 2013 och våren 2014, hade turen att få praktisera först vid svenska Utrikesdepartementet, inom gruppen för EU:s utvidgning och västra Balkan, och därefter vid EU:s rättsstatsinsats EULEX i Kosovo. Jag är mycket tacksam för den hjälp och inspiration jag fått från de personer jag träffat under dessa praktikperioder.

Abstract

It is evident that the concept of rule of law is of increasing importance in the context of the European Union and its enlargement. This paper presents an overview of how the concept is defined and used as a requirement in the accession process of the candidate countries.

Though it is often referred to in this context, the term is only vaguely, if at all, defined within the Treaties, the Copenhagen criteria and related EU documents. The existing definitions are not always consistent but do in most cases go beyond the so-called formal understanding of what rule of law means and also include substantive components, such as fundamental rights.

It is argued that it is currently largely left to the European Commission and the European Council to define the concept of rule of law in the negotiations with candidate countries. Thus, there is a need for a common and consistent definition of rule of law in the enlargement of the EU.

Innehåll

Innehåll	4
1 Inledning	5
1.1 Sammanfattning	5
1.2 Syfte och avgränsning	6
1.3 Metod och material.....	7
1.4 Disposition	10
2 Utgångspunkter	12
2.1 En introduktion till rättsstatsprincipen	12
2.2 Rättsstatsprincipen i nationella rättstraditioner	15
3 Rättsstatsprincipen inom EU	17
3.1 Rättsstatsprincipen första gången i EG-domstolens praxis	17
3.2 Utvecklingen i fördragen – rättsstatsprincipens ökade betydelse	18
3.3 En viktig princip med oklar innebörd	20
4 Rättsstatsprincipen i EU:s utvidgningsprocess	24
4.1 Utvidgningsprocessen i allmänhet	24
4.2 Rättsstatsprincipen i anslutningsförhandlingarna.....	25
5 Fallstudier av rättsstatsprincipen i utvidgningen	28
5.1 Fallstudierna	28
5.2 Bulgarien	28
5.3 Montenegro	30
Diskussion	34
5.4 Huvudsakliga iakttagelser	34
5.5 Problemen med en vag princip.....	35
5.6 Behovet av en gemensam definition	37
6 Källor	39

1 Inledning

1.1 Sammanfattning

För att få bli medlemmar i EU ska kandidatländerna, enligt såväl Köpenhamnskriterierna som EU-fördraget, anses uppfylla rättsstatsprincipen. Rättsstatsprincipen har i viss mån olika betydelser i olika rättstraditioner, vilket avspeglas i att det inom EU saknas en gemensam definition av vad begreppet egentligen innebär. En sammanställning av de olika definitioner som existerar inom unionen, och av deras motsvarigheter i utvidgningsprocessen, visar att dessa, trots att de är splittrade, generellt går utöver den så kallade formella förståelsen för att vad rättsstaten innebär och även omfattar materiella komponenter.

Köpenhamnskriterierna, liksom fördragen, innehåller endast vaga krav för vad länderna ska uppnå vad gäller rättsstatsprincipen. Trots det förväntas EU:s kandidatländer genomföra reformarbete för att uppfylla de krav som är relaterade till rättsstatskriteriet. Det är upp till EU-kommissionen och Europeiska rådet att bedöma kandidatländernas framsteg på detta område. Ibland är institutionerna generösare i sina bedömningar, ibland hårdare. Frågan som väcks är hur man förmår bedöma ett lands framsteg vad gäller en princip som inte definierats. Europeiska rådet har på senare år fått allt större makt på detta område, genom att nya verktyg införts. Dessa gäller framförallt på området för rättsstatsprincipen.

I denna uppsats diskuteras vidare om det behövs en enhetlig definition av rättsstatsbegreppet inom EU. Det argumenteras för att det finns en befogad oro för att rättsstatsprincipen ska användas som ett verktyg som möjliggör för EU att släppa in eller utestänga länder på ett godtyckligt vis, vilket dels står i strid med det grundläggande rättssäkerhetsbegreppet och dels med utvidgningens grundtanke.

1.2 Syfte och avgränsning

Jag avser att besvara följande frågor:

1. Vad innebär rättsstatsprincipen i EU-rättens interna dimension respektive i utvidgningsprocessen?
2. Vilken vikt tillmäts rättsstatsprincipen i utvidgningsprocessen?
3. Finns det ett behov av en enhetlig definition av rättsstatsprincipen inom dessa rättsområden?

Av utrymmesskäl kommer jag inte att kunna behandla de fall där man övervägt att aktivera sanktionsmekanismen i artikel 7 i EU-fördraget (det vill säga den mekanism som kan triggas om medlemsstater bryter mot rättsstatsprincipen). Hanteringen av EU:s rättsstatsprincip i den inre dimensionen vore i sig ett ämne för en helt egen uppsats. Vad gäller denna uppsats syftar avsnittet om rättsstatsprincipen inom EU i första hand till att skapa en kontext till det egentliga objektet för min studie – det vill säga rättsstatsprincipen i utvidgningssammanhang. Jag nöjer mig därför med en kortare sammanfattning från slutsatser gällande användningen av artikel 7. Av utrymmesskäl kommer jag heller inte att kunna behandla den roll rättsstatsprincipen har i övriga delar av EU:s yttre förbindelser, utöver utvidgningsprocessen.

Jag utgår från att läsaren är relativt bevandrad inom EU-rätt och att jag inte behöver förklara till exempel olika EU-institutioners funktion eller andra mer basala grunder inom rättsområdet. Däremot utgår jag inte ifrån att läsaren är särskilt insatt i utvidgningsprocessen, varken historiskt eller juridiskt. Ett mindre, förklarande stycke gällande detta är därför placerat som inledning till kapitlet om rättsstatsprincipens tillämpning inom utvidgningsprocessen.

För mig är frågan om rättsstatsprincipen kan riskera att fungera som ett närmast politiskt verktyg för EU kanske den intressantaste delen av uppsatsen. Jag menar att analysen kring denna problematik kommer som en naturlig följd av mina inledande frågeställningar. Denna analys kretsar förstås kring min tredje frågeställning: Behöver EU en gemensam definition av rättsstatsbegreppet?

1.3 Metod och material

Som nämnt ovan jämför jag i denna uppsats innebörden av rättsstatsprincipen inom EU och i utvidgningsprocessen. I detta använder jag mig av den rättsdogmatiska metoden som går ut på att studera relevanta rättskällor. Enligt Alexander Peczenik är den rättsdogmatiska metodens huvuduppgift att tolka och systematisera gällande rätt.¹ Enligt Claes Sandgren saknas det dock enighet om hur den rättsdogmatiska metoden ska definieras eller om att den begränsas till att endast gälla studier av gällande rätt.²

Vad gäller ämnen som gränsar till statsvetenskap eller politik är det viktigt att bära med sig att rättsdogmatiken anlägger ett ”inre” perspektiv på samhällsfrågor. Rättsdogmatiken sätter den juridiska argumentationen i metodens centrum. Hur rättskällevärdet ska vägas in i argumentationen blir en central fråga i sådana sammanhang. Samtidigt talar man ofta om skillnaden mellan en bunden och en fri argumentation. Vid en friare argumentation tillåts även ”skälighetsinriktade” rättviseargument.³

I min kartläggning av hur rättsstatsprincipen tillämpas inom EU:s utvidgningsförhandlingar jämfört med inom unionen använder jag mig *inte* av en komparativ metod eftersom sådana i första hand är lämpliga vid jämförelser mellan olika rättssystem, vilket inte är fallet i min uppsats. Istället använder jag mig av den inom EU-rätten så vanliga kontextuella tolkningsmetoden. Kontextuell tolkning används av EU-domstolen i syfte att tolka innebörden av en norm i enlighet med det allmänna ramverk där normen hör hemma.⁴ Det innebär att placera bestämmelsen i fråga i sitt sammanhang och tolka den i relation till andra bestämmelser. Kontextuell tolkning grundar sig i en förståelse om att systemkoherens är önskvärd och därför studeras den aktuella normen inte bara som sig själv, utan som en del av ett större, organiskt system.⁵

¹ Peczenik (2005) s. 249.

² Sandgren (2005) s. 648-650.

³ Jan Kleineman i Korling och Zamboni (red.) (2013) s. 27.

⁴ Exempelvis 2 & 3/62 *Gingerbread* (1962) ECR 435, 190/73 *Van Haaster* (1974) ECR 1123. Se Korling och Zamboni (2013) s. 123.

⁵ Se 190/73 *Van Haaster* (1974) ECR 1123 angående att betrakta en norm i sitt sammanhang.

Min jämförelse avser rättsstatsprincipens användning i två separata men integrerade rättsområden inom samma rättssystem; nämligen EU:s interna dimensioner och en specifik del av EU:s yttre förbindelser; utvidgningsprocessen. Min kritiska hållning till att rättsstatsprincipen definieras vagt och behandlas på olika sätt, bottnar i en föreställning om att systemkoherens är önskvärt och att begrepp bör ha en bestämd innebörd i enlighet med det fundamentala rättssäkerhetsbegreppet.

Även om jag inte använder mig av en renodlad komparativ metod är det ändå viktigt i alla jämförelser inom juridik att använda sig av funktionalitetsprincipen. Principen går ut på att ställa samma fråga inom olika områden och inte bara studera samma källor på olika områden, för att undvika att vilsledas av begreppsskillnader. ”Komparatisten placerar sig själv på neutral terräng...” som Filippo Valguarnera skriver.⁶ Vad gäller material använder jag mig av sådant material som rättsdogmatisk metod traditionellt sett går ut på att tolka inom EU-rätten, nämligen fördragen och EU-domstolens praxis.⁷ I enlighet med Sandgrens tankar, som jag refererar till ovan, applicerar jag även den rättsdogmatiska metoden på mina fallstudier, trots att dessa inte behandlar gällande rätt i strikt bemärkelse (se vidare om materialfrågan nedan i detta avsnitt).

Det kan inledningsvis noteras att EU-rätten innehåller tre typer av rättskällor. Primärrättens källor härrör från fördragen, medan sekundärrättens källor omfattar unilaterala rättsakter och avtal. De subsidiära rättskällorna är EU-domstolens rättspraxis och allmänna rättsprinciper. I artikel 288 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (hädanefter funktionsfördraget) listas en del av de unilaterala rättsakterna. Här nämns förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Utöver dessa finns andra unilaterala rättsakter, så kallade atypiska rättsakter. Dessa kallas atypiska för att de inte omfattas av artikeln ovan (och det däri inbyggda lagstiftningsförfarandet). De

Jmf. också De Sloovere (1936) *passim*.

⁶ Korling och Zamboni (2013) s. 153.

⁷ *Ibid.* kap 5 *passim*.

atypiska akterna behandlar främst det interna förfarandet inom och mellan EU:s institutioner. Som exempel kan nämnas slutsatser från Europeiska rådet (hädanefter benämnt ”rådet”) samt kommunikationer från EU-kommissionen (hädanefter benämnt ”kommissionen”). Ofta behandlar dessa akter institutionernas syn på mer eller mindre politiska frågeställningar.⁸

I mina fallstudier är det framförallt icke-bindande rättsakter, nämligen rekommendationer och yttranden, som blir aktuella att studera. Jag går även in en del på rådsslutsatser och kommunikationer som även dessa är icke-bindande. Det kan tilläggas att utvidgningen är i ständig förändring och att de nuvarande processerna inte ser ut som de gjorde för tio år sedan. Jag har därför utgått från vilka utvärderingsmekanismer som tillämpades vid de respektive tidpunkterna och därefter gått igenom de rättsakter som funnits tillgängliga. Även detta är enligt den funktionalitetsprincip som jag förklarar ovan.

Jag har valt att översätta begreppen Rule of Law, Rechtsstaat och État de droit som svenska ”rättsstaten” eller ”rättsstatsprincipen”, i den mån det gått. Detta är för att möjliggöra eller förenkla mina resonemang och analyser. Det ska dock noteras redan nu att det finns skillnader mellan dessa anglo-amerikanska, tyska och franska rättstraditioners definitioner. Vad jag gäller min beskrivning av skillnaderna mellan dessa nationella rättstraditioners syn på rättsstatsbegreppet har jag främst utgått från doktrin. Skälet till det är att det kan vara problematiskt att själv försöka sätta sig in i och tolka främmande rättssystem. I sådana situationer är det ofta mer ändamålsenligt att utgå från översiktliga beskrivningar av den utländska rätten.⁹

⁸ Ibid. s. 121-127 samt EU:s rättskällor på EUR-Lex (se källförteckning för webadress) och Norberg (1995).

⁹ Jane Reichel om EU-rättslig metod i Korling och Zamboni (2013) 6 kap.

1.4 Disposition

Uppsatsen delas upp i tre avsnitt:

1. Utgångspunkter (i kapitel två).
2. En genomgång av rättsstatsprincipens innebörd i EU, såväl internt som externt (i kapitel tre respektive fyra). I denna del avser jag att besvara den första av mina frågeställningar (Vad innebär rättsstatsprincipen i EU-rättens interna och externa dimensioner?) samt i viss mån även den andra (Vilken vikt tillmäts rättsstatsprincipen i utvidgningsprocesserna?)
3. Två fallstudier av den praktiska användningen av rättsstatsprincipen i utvidgningssammanhang, gällande Bulgarien och Montenegros anslutningsprocesser (kapitel fem), samt en efterföljande diskussion om det finns risker med ett oklart begrepp och det eventuella behovet av ett gemensamt begrepp (kapitel sex). Här avser jag att besvara min tredje frågeställning.

Något mer ingående går detta att beskriva enligt följande: Kapitel två innehåller några viktiga utgångspunkter angående rättsstatsprincipens innebörd. Här behandlas kortfattat skillnaden mellan tre stora nationella rättstraditioners syn på begreppet och dels en rättsfilosofisk bakgrund, som också innehåller en förklaring av vad materiella och formella delar av rättsstatsprincipen innebär. I kapitel tre och fyra kartläggs och jämförs det juridiska ramverket gällande rättsstatsprincipen i EU, dels internt och dels i utvidgningssammanhang. Båda kapitlen behandlar den juridiska utvecklingen i kronologisk ordning. Kapitel fyra innehåller även en kortfattad beskrivning av hur EU:s utvidgning fungerar i allmänhet, liksom den historiska utvecklingen på detta område. Kapitel fem inleds med en beskrivning av vad som har studerats i fallstudierna och fortsätter med en redogörelse för resultaten, först vad gäller Bulgarien och sedan för Montenegro. I den efterföljande analysen i kapitel sex behandlas som sagt den sista frågeställningen: Finns det behov av

en gemensam definition av rättsstatsbegreppet inom EU och i EU:s utvidgning?

2 Utgångspunkter

2.1 En introduktion till rättsstatsprincipen

Många inflytelserika jurister och filosofer har ägnat sig åt att diskutera rättsstaten och dess innebörd. Skälet till det är dels den väsentliga roll som rättsstatsprincipen kommit att fylla i utvecklandet av moderna stater, men även det faktum att begreppet än idag är vagt och politiskt laddat. Konceptet rättsstat kan därför, precis som begrepp som ”frihet” och ”jämlighet”, få olika betydelser i olika sammanhang, beroende på vad var och en väljer att utläsa ur det.

Bland de filosofer och rättsvetenskapsmän som varit inflytelserika på området kan nämnas Joseph Raz och Lon Fuller, den förstnämnda som representant för den rättspositivistiska skolan, och den senare som en modern förespråkare för naturrättsliga tankegångar. Rättsfilosofen Lon Fuller (1902-1978) diskuterade kopplingen mellan rätt och moral. Han menade att lagen, i den utsträckning man talar om ett rättssystem, måste ha en inre moral. I sin bok ”the Morality of Law” har Lon Fuller identifierat följande åtta faktorer som nödvändiga i ett samhälle som strävar efter att uppfylla rättsstatsprincipen. Dessa var enligt honom: 1. Lagar måste finnas och dessa lagar ska följas av alla, inklusive regeringstjänstemän. 2. Lagar måste offentliggöras. 3. Lagar måste vara av framåtblickande karaktär så att de endast får verkningar efter att lagen antagits. 4. Lagar bör skrivas med rimlig tydlighet. 5. Lagar får inte vara inbördes motstridiga. 6. Lagen får inte uppställa omöjliga krav. 7. Lagar måste vara konstanta genom tid men också möjliggöra snabb revision när de bakomliggande sociala och politiska förhållandena ändras. 8. Officiellt agerande ska ske i överensstämmelse med angivna regler.¹⁰

¹⁰ Fuller (1969) s. 33–38. Wacks (2012) s. 33-35.

Joseph Raz (1939-) uppfattning om rättsstatsprincipen påminner i viss mån om Fullers men omfattar ytterligare krav i syfte att minimera risken för godtycklig och maktutövning. Han poängterar i högre grad att det måste finnas tydliga regler och förfaranden för stiftandet av lagar, och även att rättsväsendets oberoende måste garanteras och att domstolarna bör ha befogenhet att granska det sätt på vilket övriga principer tillämpas. Han betonar även att domstolarna ska vara tillgängliga och att ingen människa ska kunna nekas rättvisa.¹¹

Joseph Raz menar att Rule of Law betyder just det vad det låter som; ”Rule of the Law” – ungefär ”styre genom lag”. Han skriver i “The Rule of Law and its Virtue” att principen, i sin bredaste betydelse, innebär att människor ska följa lag och även styras av den, men att det i politisk teori och i rättsteori har utvecklats en snävare mening av begreppet. I dessa inbegrips även att staten ska styras av lag och också vara föremål för lag. Själva idealet för rättsstatsprincipen blir ”government by law and not by men”.¹²

För Fuller, till skillnad från för Raz, handlar de krav som uppställs på lagarna inte bara om vad som krävs för ett system i enlighet med rättsstatsprincipen, utan för själva existensen av ett system som han kan kalla lagligt (”legal”). Lagen, menar Fuller, existerar inte i ett vakuum separerat från det samhälle den reglerar. Varje giltigt rättssystem måste sträva mot altruistiska, nyttiga mål. En stat måste försöka skapa en miljö där varje enskild medborgare har bästa möjliga potential att realisera sin rationella plan i livet. Samhället måste vara fritt och sträva mot att göra gott för sina medborgare. Ett samhälle som misslyckas med att skapa ett sådant system kan, enligt Fuller, även förlora rätten att kalla systemet för ”lagligt”. Det är viktigt att notera att Fuller är helt beredd att hävda att ett samhälle som bryter mot de grundläggande kraven på ett ”bra” rättssystem fortfarande kan erkännas som någon form av statlig regim men att det då inte är fråga om en regering enligt lag, och alltså inte ett

¹¹ Wacks (2012) s. 106-110. Raz, J., (1979) s. 212-218.

¹² Ibid.

"lagligt" system. Det här skiljer sig alltså från Joseph Raz resonemang ovan om att en regering som agerar olagligt inte är en regering. Den största skillnaden mellan de båda är att Joseph Raz avvisar kopplingen mellan rättssäkerhet och moral och hävdar att Lon Fuller misslyckas med att etablera ett sådant samband.¹³

Om man ser till de mer allmängiltiga (i den mån några sådana existerar) definitionerna av rättsstatsprincipen idag, är de ofta sammansatta av såväl formella som materiella delar. Utifrån det formella synsättet ligger fokus på villkoren för maktutövning. Det vill säga att maktutövningen har sin grund i den aktuella statens författning, lagstiftning och praxis och kanske även i internationella åtaganden. Enligt det materiella synsättet läggs det till de formella kraven även vissa krav vad gäller innehållet i rättsordningen.¹⁴ Ett exempel är den beskrivning av rättsstaten som uttalades år 2004 av FN:s generalsekreterare Kofi Annan. Kofi Annan menade i sitt berömda uttalande att rättsstatsprincipen innebär att alla är ansvariga och lika inför lagen, att lagen är offentlig och oberoende tillämpad och att den överensstämmer med internationella normer för mänskliga rättigheter. Ett system som fungerar under rättsstatsprincipen ska också vara förutsägbart och transparent.¹⁵ I FN:s definition kan alltså inläsas dels formella krav (lagen är offentlig och oberoende tillämpad) och dels materiella (lagen överensstämmer med mänskliga rättigheter).

¹³ Wacks (2012) s. 106-111 samt s. 33-38.

¹⁴ Wennerström (2007) s. 50.

¹⁵ United Nations Security Council (2004). Originalformuleringen lyder: *"For the United Nations, the rule of law refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency."*

2.2 Rättsstatsprincipen i nationella rättstraditioner

Som nämnt ovan finns det alltså skilda tolkningar av vad rättsstatsprincipen innebär. Så är även fallet på nationell nivå och inte minst intressant blir detta att studera vad gäller olika europeiska rättstraditioner. Inom EU samexisterar nämligen en mängd olika definitioner av rättsstatsprincipen. Det sker alldeles oavsett lagstiftarens intentioner, kan man säga, i och med de mängder av EU-dokument som årligen översätts mellan olika språk. I praktiken refererar fördragen parallellt till en mängd olika begrepp som exempelvis det tyska begreppet *Rechtsstaat*, det franska *État de droit* och det anglosaxiska *Rule of Law*, när det egentligen är samma sak som avses.¹⁶ Begreppet *Rechtsstaat* som formats i den tyska rättstraditionen, har beskrivits som "state rule through law" – *ung.* "statligt styre genom lag". Den tyska skolan har sitt ursprung i en tid som Wennerström kallar för "kodifikationernas epok inom juridiken". Under denna tid skulle maktens utövande i allt högre grad ha en rättslig grund.

Det franska begreppet *État de droit* har däremot sammanfattats som "ett medel för att hävda grundläggande rättigheter genom lagstiftning", vilket alltså skiljer sig något, vad gäller fokus, från den tyska definitionen. Det tyska liksom det franska begreppet förutsätter dock båda existensen av den stat, vilket framgår av deras namn. Fokus i båda ligger också i mycket hög grad på relationen mellan det privata och det offentliga.¹⁷ På så vis skiljer de sig från det anglo-amerikanska begreppet *rule of law*, som inte är beroende av en stat för att existera. Det anglo-amerikanska begreppet poängterar istället, i högre grad än de övriga två, vikten av domstolars makt och överordnande. Det väsentliga är att ha möjligheten att få allt prövat i en enväldig domstol. I brittisk *public law* tar sig detta även uttryck genom konceptet *judicial review*.¹⁸

Wennerström sammanfattar skillnaden som att den anglo-amerikanska

¹⁶ De huvudsakliga skillnaderna beskrivs också i Nicolaidis, K.,; Kleinfeld, R., (2011) s. 43.

¹⁷ Kochenov (2008) s. 103.

¹⁸ Wennerström (2007) s. 49. Nicolaidis, K.,; Kleinfeld, R., (2011) s. 43.

principen har sitt ursprung i rättssalen, medan de kontinentaleuropeiska motsvarigheterna har sitt i skrivna konstitutioner.¹⁹ I och med de små men ändå signifikanta skillnader som finns mellan de nationella tolkningarna är det naturligt att föreställa sig att samma fördragshänvisning kan komma att tolkas olika av nationella domstolar.

¹⁹ Wennerström (2007) s. 50.

3 Rättsstatsprincipen inom EU

Inom EU finns en skillnad mellan den interna tillämpningen av rättsstatsprincipen, vars grund ligger i fördragen och utvecklas av EU-domstolen, och den externa, som utvecklas bland annat genom utvidgningen.²⁰

Vi kommer att börja med att titta på den interna utvecklingen av begreppet, för att senare övergå till den externa i nästa avsnitt.

3.1 Rättsstatsprincipen första gången i EG-domstolens praxis

Det brukar sägas att rättsstatsprincipen behandlades första gången i EU-sammanhang i målet *Les Verts* år 1986, då EG-domstolen beskrev EG som en "community based on the rule of law".²¹ Domstolen hade i målet att avgöra om Europaparlamentet kunde göras ansvariga i en process som initierats av en enskild part, nämligen det franska partiet *Les Verts - Parti écologiste*. Det ska noteras att domstolen i målet bara hänvisar till rättsstatsprincipen som ett värde för unionen. Vilka krav som ställs på medlemsstaterna behandlas inte. Fallet är ändå intressant eftersom det ger vissa hintar om vilket värde, och vilken innebörd, principen har för EU. Det ska också tilläggas att redan innan *Les Verts* hade EU-domstolen också stegvis kommit att erkänna många av de principer som anses tillhöra rättsstatsprincipen. Som exempel kan nämnas proportionalitetsprincipen i det kända målet *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970.²²

Europaparlamentet finns inte med bland de institutioner som nämndes i artikel 230 i EGF (dåvarande artikel 173), den artikel som ger EU-domstolen jurisdiktion att granska lagenligheten av rättsakter utfärdade av olika EU-institutioner. Frågan i målet blev om det ändå kunde fanns rättsmedel att tillgå för partiet *Les Verts*. Resonemangen i domen är intressanta på många sätt. Dels refereras fördragen till som EG:s "constitutional charter" (ungefär EG:s "konstitutionella

²⁰ Wennerström (2007) s. 15-22.

²¹ Målet 294/83 *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339, para. 23.

²² Målet 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125

stadga”) och dels noteras att om EG har en constitutional charter så kan varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna undgå att få sina rättsakter granskade i ljuset av denna.

Det är uppenbart att referensen till rule of law inte var helt okomplicerad för EG-domstolen. I den franska versionen av domen översätts inte termen som “état de droit”, utan som “communauté de droit”. En trolig förklaring till varför domstolen undvek den term som vanligen används för rättsstatsprincipen är att ”état de droit” innehåller just ordet “état”, som betyder “stat”. Man tyckte antingen att det var onödigt att ge de som fruktade en europeisk superstat alltför mycket vatten på sin kvarn, eller så ville domstolen bara poängtera att begreppet inte var detsamma som det nationella franska, utan snarare en egen, autonom term.²³

Domstolen verkar likställa rule of law-begreppet med domstolsskydd. EG-domstolen poängterar att EG fungerar enligt rättsstatsprincipen i och med att man erbjuder en komplett uppsättning rättsmedel för att säkra att (i) att gemenskapens institutioner (liksom dess medlemsstater) vidtar åtgärder i enlighet med EG-rättens grundläggande källor och (ii) att fysiska och juridiska personer har möjlighet att ifrågasätta lagligheten i varje handling som påverkar deras EG-rättigheter och -skyldigheter.²⁴ Man kan sammanfattningsvis säga att rättsfallet vittnar om normhierarkins centrala roll inom EU men även poängterar vilken central roll domstolväsendet och överprövningsmöjligheten har.

3.2 Utvecklingen i fördragen – rättsstatsprincipens ökade betydelse

Bara några år efter domstolens första referens till rättsstatsprincipen blev begreppet för första gången förankrat även i Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). EU:s första hänvisningar till rättsstatsprincipen (rule of law) i fördragen skedde i och med Maastrichtfördraget år 1992. I ingressen till EU-fördraget angavs då att medlemsstaterna ska bekräfta "sitt engagemang för

²³ Ibid, samt jmf. Pech (2009)

²⁴ Målet 294/83 Les Verts v. Parliament [1986] ECR 1339

principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen."

1997 skedde en förhållandevis stor förändring, då artikel 6(1) i EU-fördraget ändrades genom Amsterdamfördraget. Därefter hänvisade man till rättsstatsprincipen som en av de principer på vilka unionen är grundad och även som en princip som är gemensam för alla medlemsstater, vilket är intressant att notera. Två ytterligare och betydande hänvisningar till rättsstaten skedde år 1997. Den första (artikel 7 i EU-fördraget) var en sanktionsmekanism som gällde medlemsstaterna, medan den andra (artikel 49 i EU-fördraget) var tillämplig på de länder som ville ansluta sig till EU. Båda dessa kommer att behandlas närmare nedan.²⁵

Genom ikraftträdandet av Amsterdamfördraget kunde de dåvarande medlemsstaterna teoretiskt sett bli föremål för EU-sanktioner enligt artikel 7 i EU-fördraget om de gjorde sig skyldiga till "allvarligt och ihållande åsidosättande av de principer som anges i artikel 6(1)," det vill säga frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Det rörde sig vid denna tidpunkt endast om en sanktionsmekanism och ännu ingen preventionsmekanism.²⁶

Bestämmelsen ändrades senare genom Nicefördraget 2001, till att dessutom tillåta förebyggande sanktioner i en situation där det finns "en klar risk för allvarligt åsidosättande av en medlemsstat."²⁷ Genom Lissabonfördraget ändrades också lydelsen av artiklarna 6, 7 och 49 i EU-fördraget. Efter Lissabon blev dåvarande artikel 6 till nuvarande artikel 2. Alltså är artikel 2 idag den artikel i EU-fördraget som slår fast de värden på vilka EU grundar sig. Lissabonfördraget hänvisar till alla principer som tidigare angavs i artikel 6(1) i EU-fördraget som "värden". Det sägs att unionen ska bygga på värden som till exempel respekt för rättsstaten och rätt dessa värden ska vara gemensamma för

²⁵ Wennerström (2007) s. 135-142,

²⁶ Ibid samt Duxbury (2000) s. 169-174.

²⁷ Se den nuvarande lydelsen av artikel 7 i EU-fördraget.

medlemsstaterna. Ordagrant beskrivs detta enligt följande i artikel 2:²⁸

”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

Medlemsstater förbinder sig att respektera dessa villkor och artikel 7 erbjuder EU-institutionerna verktyg för att säkerställa att dessa värden respekteras av alla medlemsstaterna.

3.3 En viktig princip med oklar innebörd

Det kan inte råda något tvivel om att rättsstatsprincipen idag är ett av de allra mest grundläggande inslagen i EU. Enbart principens upphöjda placering i artikel 2 i EU-fördraget visar på det, men även den stora plats definitionen kommit att ta i kandidatländernas anslutningsförhandlingar.

För att återknyta till resonemanget ovan kan man fråga sig om EU:s bild av rättsstatsprincipen följer den anglo-amerikanska eller den kontinentala skolan? Det vill säga, talar man inom EU om att det är en stat som upprätthåller och respekterar rättsstatsprincipen, eller om ett system av domstolar som upprätthåller rättsstatsprincipen? Man kan också fråga sig om det egentligen rör det sig om ett begrepp med fokus på endast formella komponenter, eller om även materiella ingår. De frågorna är svåra att svara på utifrån fördraget, där principen i princip endast hänvisas till utan vidare förklaring. I Les Verts-målet hänvisas också bara till rättsstatsprincipen som ett värde för unionen, man definierar inte vad som förväntas av medlemsstaterna på detta område. Är det för att alla medlemsstater förväntas ha en gemensam bild av vad rättsstatsprincipen innebär? Så har vi redan konstaterat de facto inte är fallet (i

²⁸ Wennerström (2007) s. 142 – 146.

avsnitt 2.2).

Användandet av sanktionsmekanismen i artikel 7 kan studeras för att ge visst perspektiv på detta. Medlemsstaterna kan som sagt bli föremål för EU-sanktioner enligt sanktions- och preventionsmekanismen i artikel 7 i EU-fördraget, om de kränker, eller riskerar att kränka, bland annat rättsstatsprincipen. EU-domstolen har i ett antal mål prövat var gränsen går för att aktivera mekanismen. Verkställandet av artikel 7 i EU-fördraget förutsätter vissa villkor. Det ska vara fråga om en tydlig risk för allvarlig kränkning av värdena i artikel 2 för att den så kallade preventionsmekanismen ska triggas, och en allvarlig och ihållande kränkning av värdena i artikel 2, för att sanktionsmekanismen ska triggas. För den sistnämnda gäller också att kränkningen ska vara varaktig över tid. Rådet har då möjlighet men är inte en förpliktade att besluta sig för att ålägga medlemsstaten sanktioner. Rådets och Europarådets handlingsfrihet begränsas dessutom av Europaparlamentet som också måste godkänna beslutet.

När frågan om huruvida artikel 7-mekanismen skulle användas eller inte varit uppe, har tröskeln upplevts som hög.²⁹ I mars i år beslutade kommissionen om ett förslag om förändring inom de gällande fördragen, för att kunna ta itu med allvarliga och systematiska fall av brott mot rättsstatsprincipen innan dessa nått en sådan nivå att artikel 7 triggas.³⁰ I samband med förslaget sammanfattade kommissionen också hur EU-domstolen i sin praxis på senare år belyst vilken betydelse rättsstatsprincipen ska ha inom EU. Kommissionen tog där upp följande krav:³¹

- a) Legalitetsprincipen, som kommissionen menade inkluderar en öppen, ansvarsfull, demokratisk och pluralistisk process för att stifta lagar;

²⁹ Kommission ”A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” (2014) s. 5.

³⁰ Ibid s. 2.

³¹ Ibid. Annex 1. Observera att detta är undertecknads översättning.

- b) Rättssäkerhet, vilket kräver bland annat att reglerna är tydliga och förutsägbara och kan inte ändras i efterhand;
- c) Förbud mot godtycklig myndighetsutövning. Varje statligt ingripande ska ha en rättslig grund och begränsas av lag;
- d) Oberoende och effektiv domstolsprövning, inklusive respekt för de grundläggande rättigheterna. Kommissionen hänvisade till att EU-domstolen har upprepat att även institutioner är föremål för granskning gällande deras förenlighet med fördragen, allmänna rättsprinciper och grundläggande rättigheter. EU:s medborgare har rätt till ett effektivt domstolsskydd.
- e) Det ska finnas ett tydligt samband mellan rätten till en rättvis rättegång och maktindelning. Endast en domstol som är oberoende av den verkställande makten kan garantera medborgarna en rättvis rättegång.
- f) Likhet inför lagen. Kommissionen hänvisade till att EU-domstolen har betonat betydelsen av likabehandling som en allmän princip i EU-rätten genom att säga att "det måste erinras om att principen om likabehandling är en allmän princip i EU-rätten, i enlighet med artiklarna 20 och 21 i Stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen".

I samband med att det nya förslaget lades fram hänvisades även till Venedigkommissionens kriterier.³² En aspekt som inte kan bortses från i sammanhanget är att rättsstatsprincipen, tillsammans med demokrati och mänskliga rättigheter, även är en av de tre pelarna inom Europarådet.³³ Trots att Europarådet och EU är avskilda från varandra, är det ofta Europarådets definition av rättsstatsprincipen som hänvisas till av EU i olika sammanhang.³⁴ Dokument som utarbetats av Europarådet och som bygger bland annat på

³² Ibid. s. 3. Venedigkommissionen är Europarådets rådgivande organ gällande konstitutionella frågor.

³³ Se "Preamble of the ECHR and Article 3 of the Statute of the Council of Europe" (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

³⁴ Se till exempel Screeningrapporten för Montenegro som behandlas nedan.

expertis från Venedigkommissionen, ger oss därför en användbar men inte uttömmande förteckning över vad rättsstatsprincipen innebär också för EU:s medlemsstater.

De kriterier som hänvisas till av Venedigkommissionen i samband med rättsstatsprincipen är i princip, men inte helt, identiska med de som Europeiska kommissionen hänvisar till ovan. De inbegriper även krav på en öppen, ansvarsfull, demokratisk och pluralistisk process för att stifta lagar, samt det materiella kravet ”respekt för de grundläggande rättigheterna”, vilket intressant nog inte ingår i kommissionens uppräkningslista baserad på EU-domstolens praxis.³⁵

Sammantaget kan vi notera att vad som först var en vag princip som medlemsstaterna skulle respektera senare har upphöjts till ett av de grundläggande värden på vilka unionen anses vila.

Rättsstatsprincipen hänvisas ofta till utan vidare definition inom EU. Med tanke på att EU:s medlemsstater rymmer länder med olika rättstraditioner är det intressant att principen ibland förutsätts vara gemensam för staterna. De definitioner som går att finna visar också på spridda meningar om vilken betydelse principen ska ha. Vi har noterat ovan att principen ibland hänvisas till som om den omfattar framförallt rätten till domstolsprövning, för att ibland hänvisas till som en konstitutionell princip med både formella och materiella komponenter.

³⁵ Se Venedigkommissionens hemsida för ”The Venice Commission’s checklist for evaluating the state of the rule of law in single states” i Venice Commission Report on the Rule of Law (2011). Jmf. Kommission ”A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” (2014)

4 Rättsstatsprincipen i EU:s utvidgningsprocess

Rådet har slagit fast att EU:s agerande i egenskap av global aktör ska grundas i principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Som global aktör har EU en mängd instrument att förfoga över. Det rör sig om finansiella instrument eller partnerskap med vissa specifika syften men också om unilaterala handelsavtal eller, vilket vi kommer att fokusera på nedan, om utvidgningsprocessen som en ram för stöttandet av reformer i länderna i EU:s närområde.³⁶

4.1 Utvidgningsprocessen i allmänhet

Inledningsvis är det på sin plats att kort redogöra för vad EU:s utvidgning är och vilken funktion den fyller. EU har i princip varit i ett stadie av konstant utvidgning ända sedan grundandet år 1957 och innan dess fanns dessutom Kol- och stålunionen som grundades 1952. Efter sex utvidgningar har EU nu vuxit från sex till tjugoåtta medlemsstater.³⁷ Den kanske mest historiska utvidgningen, den så kallade big bang-utvidgningen, skedde 2004 när hela tio länder anslöt sig.³⁸ Från att inledningsvis ha välkomnat alla europeiska länder att ansöka om medlemskap har EU under de senaste 25 åren blivit allt mer restriktiva. Den stora förändringen skedde 1993 under europeiska rådet i Köpenhamn. I Köpenhamn 1993 godkände Europeiska rådet enhälligt principen om unionens utvidgning men samtidigt infördes även de s.k. Köpenhamnskriterierna.³⁹

Alla europeiska stater kan ansöka om att få bli medlemmar i unionen, om de respekterar medlemsstaternas gemensamma värden och förbinder sig att främja

³⁶ Se Council Conclusions, 18 november 2009, 15479/09.

³⁷ Kol- och stålunionen bestod av Belgien, Frankrike, Nederländerna, Italien, Luxemburg och (Väst)Tyskland. Se länk till *Europeiska kommissionens hemsida om utvidgningens historia*.

³⁸ Ibid. Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovakien och Slovenien.

³⁹ Presidency Conclusions, European Council, Copenhagen, 21–22 June 1993.

dessa värden. Som ram för utvidgningen finns i första hand artikel 49(1) och artikel 2 i EU-fördraget. Därutöver finns de nyss nämnda Köpenhamnskriterierna som är icke-fördragsreglerade men som består av villkor som blivande medlemsstater måste uppfylla innan inträdet. Ett av Köpenhamnskriterierna är *Det rättsliga kriteriet*, som innebär att kandidatlandet, något förenklat, ska anpassa sig till de gemensamma EU-reglerna, EU:s *acquis communautaire*.

Anslutningsprocessen inleds när ett land lämnar in en ansökan om EU-medlemskap till rådet, som därefter ber kommissionen att yttra sig om ansökan. I samband med det underrättas även medlemsstaterna och Europaparlamentet. Efter att kommissionen har avlämnat sitt yttrande beslutar rådet enhälligt om huruvida förhandlingarna med ansökningslandet kan inledas eller inte.⁴⁰ De *acquis* som kandidatlandet ska anpassa sig till har delats upp i 35 separata förhandlingskapitel. Denna uppdelning har skett på grundval av olika politikområden inom de gemensamma EU-reglerna. Kommissionen publicerar en så kallad *screeningrapport* om situationen i ansökningslandet vad gäller vart och ett av dessa 35 förhandlingskapitlen. Det är de *screeningrapporterna* som rådet utgår från när de beslutar om förhandlingarna för de respektive kapitlen ska inledas. När alla förhandlingskapitel kunnat stängas (när förhandlingarna inom vart och ett av kapitlen är avslutade) införlivas villkoren i ett anslutningsfördrag som, när det har undertecknats och ratificerats, innebär att landet officiellt har blivit medlem i EU.⁴¹

4.2 Rättsstatsprincipen i anslutningsförhandlingarna

Enligt de ovan nämnda Köpenhamnskriterierna ska ett land, för att få bli medlem, kunna uppvisa:

- Stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och minoritetsskydd. (Det politiska kriteriet).

⁴⁰ Detta yttrande refereras till i denna uppsats som ”kommissionens yttrande” men på engelska och franska kallas det *Opinion* respektive *Avis*. Kommissionens rätt att lämna sitt yttrande regleras om i artikel 49 FEU.

⁴¹ Rey, B.; D'Angelo, S. (2013)

- Fungerade marknadsekonomi och förmåga att hantera marknadskraf-terna och konkurrens-trycket inom EU. (Det ekonomiska kriteriet)
- Att landet är i stånd att anta unionens regelverk och uppfylla de skyldigheter som följer av medlemskapet, särskilt målen om en politisk, ekonomisk och monetär union. (Det rättsliga kriteriet).

Det tredje kriteriet rymmer, i många fall, krav på omfattande reformer från kandidatlandets sida. Att landet ska ”vara i stånd att anta unionens regelverk” innebär i realiteten att landet ska anta regler som överensstämmer EU:s gemensamma bestämmelser. Rättsstatsprincipen kan sägas rymmas dels inom det politiska och dels inom det rättsliga kriteriet.

Vad gäller EU:s *acquis* ryms de viktigaste reglerna kring rättsstatsprincipen inom förhandlingskapitel 23, i vilket följande krav ställs på ansökningsländerna:

- ”Impartiality, integrity and a high standard of adjudication by the courts are essential for safeguarding the rule of law.”
- ”Legal guarantees for fair trial procedures must be in place. Equally, Member States must fight corruption effectively, as it represents a threat to the stability of democratic institutions and the rule of law.”⁴²

Här uppställs alltså krav på:

1. Opåtricklighet, integritet och en hög standard i prövningen i domstolarna;
2. Rättsliga garantier för rättvisa rättegångar;
3. Effektiv bekämpning av korruption.

Fokus ligger dels på domstolsprövningen och dels på bekämpning av korruption. Det finns inga stora skillnader mellan denna definition och den vi finner i regelverk och praxis gällande rättsstatsprincipen i EU:s inre dimensioner. Det som adderas inom utvidgningsprocessen är kanske framförallt kravet på korruptionsbekämpning. Samtidigt är principen även här

⁴² Alla 35 kapitel finns samlade på kommissionens hemsida. Se källförteckningen.

fortfarande vagt definierad och det är svårt att dra några slutsatser om vilka skillnader som egentligen finns. Det som kan noteras är att det lämnas ett stort utrymme för rådet och kommissionen att tillämpa sina verktyg och bedömningsmodeller under förhandlingarna för att i samband med dessa utveckla definitionen ytterligare.

5 Fallstudier av rättsstatsprincipen i utvidgningen

5.1 Fallstudierna

I syfte att illustrera hur rättsstatsprincipen hanterats i utvidgningsprocessen i praktiken, redogörs nedan för två exempel: tillämpningen av principen i Bulgariens respektive i Montenegros anslutningsprocesser. I fallstudierna läggs fokus på hur det juridiska ramverket på området vid denna tidpunkt såg ut och vilka övervakningsverktyg som fanns att tillgå för EU. Med det som utgångspunkt studeras hur EU definierade rättsstatsprincipen och vilka institutioner som hade eller har makten att utforma denna definition. Därefter noteras om kraven i praktiken var högt eller lågt ställda i förhållande till det juridiska ramverket. I analysen nedan utvecklas ett resonemang kring detta.

5.2 Bulgarien

År 1995, när Bulgarien ansökte om EU-medlemskap, var rättsstatsprincipen del av anslutningsförhandlingarna dels som förrequisite genom artikel 49 i EU-fördraget och dels genom Köpenhamnskriteriernas politiska och rättsliga kriterier. Vid denna tidpunkt hade det politiska kriteriet i Köpenhamnskriterierna nyligen införts. År 1995 utvecklade kommissionen sin kommuniké Agenda 2000, som kan beskrivas som en plan för den femte utvidgningen.⁴³ Med Agenda 2000 kom så kallade anslutningspartnerskap⁴⁴ och i med dessa gjordes mottagandet av ekonomiskt så kallat "föranslutningsstöd" beroende av ländernas resultat i samband med uppfyllandet av Köpenhamnskriterierna. På så vis stärktes kriteriernas ställning och även kommissionens ställning i förhandlingarna, i och med att det var upp till kommissionen att besluta om ekonomiskt stöd till kandidatländerna utifrån deras framsteg. Genom det så kallade PHARE-programmet, som var en del av

⁴³ European Commission, *Agenda 2000. The Challenge of Enlargement*, (2000). Det politiska kriteriet infördes i samband med Europeiska rådet 1995. Presidency Conclusions, European Council, Madrid, 15–16 December 1995.

⁴⁴ "Pre-accession Strategy" och "Accession Partnerships".

anslutningspartnerskapet, blev det alltså *upp till kommissionen att definiera vilka mål som skulle uppnås på rättsstatsområdet*. Inom PHARE-programmet utvecklas en definition av rättsstatsprincipen enligt följande:⁴⁵

"Ett konstitutionellt system där de olika organen i staten är i linje med och begränsade på ett sådant sätt att staten inte olagligt kan inkräkta på medborgarnas rättigheter".

De främsta komponenterna i en sådan stat ska enligt kommissionen vara:⁴⁶

- a) Principen att alla åtgärder av offentliga myndigheter har sin grund i, och omfattas av, lagen
- b) Ett system med maktindelning
- c) Respekt för grundläggande rättigheter och frihet
- d) Oberoende rättsväsende

För att se till hur kommissionen bedömde och definierade rättsstatsprincipen vid denna tidpunkt kan vi även se till det yttrande över Bulgariens ansökan om EU-medlemskap som publicerades 1997, samt till de övervakningsrapporter som kommissionen publicerade under denna period.⁴⁷ I kommissionens yttrande noterades att Bulgarien visserligen hade demokratiska institutioner som framstod som stabila men att dessa behövde stärkas genom "fuller respect in practice for the rule of law at all levels of public administration."⁴⁸ Kommissionen menade också att det fanns luckor i de fundamentala rättigheterna i landet men att den nyvalda regeringen tillkännagett positiva ambitioner på detta område. Det bedömdes att det krävdes avsevärda ansträngningar för att bekämpa korruption, förbättra rättssystemet och skydda enskilda mot att få sina rättigheter kränkta av bland annat polis. Trots att allt detta efterfrågades kom kommissionen ändå till slutsatsen att Bulgarien var på väg att uppnå sina mål. Skälet till det var att man såg en trend i positiv riktning,

⁴⁵ PHARE-programmet baserades på Council Regulation 1266/1999.

⁴⁶ Sammanställt i Wennerström (2007) s. 170-183.

⁴⁷ European Commission *Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union* (1997) och så kallade Monitoring Reports från samma period.

⁴⁸ Ibid. s. 118.

snarare än att man ansåg att Bulgarien i realiteten nått en acceptabel nivå.⁴⁹

Som nämnt ovan talade kommissionen om att det fanns stabila institutioner i Bulgarien (ordagrant ”the central institutions of the state continues to operate smoothly”) även innan den faktiska moderniseringen av myndigheterna hade genomförts, och innan uppbyggnaden av den statliga förvaltningen verkligen hade skett. Kochenov menar att det tyder på att en fungerande förvaltning bara ansågs önskvärt, men inte nödvändigt, i kandidatlandet.⁵⁰ Han poängterar också att kommissionens påstående om att länderna mött Köpenhamnskriterierna 1997 närmast är att betrakta som förnekelse av verkligheten. Kochenov tillägger även att konsekvensen av detta var att det fortsatta arbetet med rättsstatsreformer blev svårare och att kommissionen ställning underminerades.⁵¹

Sammanfattningsvis kan man säga att det i hög grad var upp till kommissionen att dels definiera vad rättsstatsprincipen var och dels bedöma huruvida Bulgarien var redo att inleda sina förhandlingar. För Bulgarien verkar det som att det räckte att kommissionen såg en positiv trend, snarare än faktiska resultat för att förhandlingarna skulle få inledas. Det verkar även som om fungerande förvaltning snarare var önskvärt än ett faktiskt krav.

5.3 Montenegro

Vid tidpunkten för Bulgariens förhandlingar fanns ännu inte kapitel 23 ännu inte ett av EU:s förhandlingskapitel. Detta förändrades i och med inledandet av förhandlingarna med Kroatien.⁵² Kapitel 23 som då infördes blev kapitlet för ”Judiciary and fundamental rights” där vissa delar, som rättsväsendets oberoende och kampen mot korruption, tidigare varit täckta av kapitel 24 om

⁴⁹ Ibid. Jmf. även Wennerström (2007) s. 181

⁵⁰ Citat av kommissionen enligt Kochenov (2008) s. 303.

⁵¹ Ibid. s. 301-302.

⁵² EU Negotiating Framework for Croatia (2005).

Justice and Home Affairs.⁵³ Konsekvensen av införandet av kapitel 23 blev att rättsstatsprincipen fick en starkare ställning, inte bara som förrequisite genom art 49(1) i EU-fördraget utan i högre grad som en integrerad del av de EU:s *acquis*. I utvidgningsstrategin år 2011 fastslogs för första gången att en så kallad ny ansats skulle gälla för de nya kapitlen 23 och 24.⁵⁴ Enligt utvidgningsstrategin skulle den nya ansatsen fortsättningsvis appliceras på alla länder men arbetet skulle inledas med Montenegro som ansökt om medlemskap i EU år 2008.⁵⁵

I kommissionen yttrande om Montenegros ansökan refereras till Köpenhamnskriterierna angående att landet ska ha stabila institutioner som kan garantera att rättsstatsprincipen efterlevs, utan någon vidare förklaring i sammanhanget om vad rättsstatsprincipen i sig faktiskt innebär. En del mer detaljerade krav följer dock även. Kommissionen anser till exempel att Montenegro måste stärka rättsstatsprincipen genom att arbeta med rättsväsendets oberoende, bland annat genom tillsättningen av åklagare och domare (ordagrant: "...in particular through de-politicised and merit-based appointments of members of the judicial and prosecutorial councils and of state prosecutors as well as through reinforcement of the independence, autonomy, efficiency and accountability of judges and prosecutors.")⁵⁶

Inte heller i den omfattande analytiska rapport som följer med yttrandet ges någon ytterligare förklaring till vad som egentligen menas med rättsstatsprincipen. Det konstateras att förbättringar har skett på rättsstatsområdet i Montenegro på senare år men det är oklart hur denna bedömning gjorts eftersom man varken definierar vad som avses med

⁵³ "Cooperation in the field of Justice and Home Affairs", ett av de 31 kapitel som utgjorde *acquis communautaire* under den femte utvidgningen.

⁵⁴ European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012* (2011). Jmf. Nozar (2012).

⁵⁵ För närvarande hanteras även Serbiens anslutning enligt samma modell.

⁵⁶ European Commission, *Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union* (2010).

rättsstatsprincipen, eller på vilket sätt de saker som åsyftas har förbättrats.⁵⁷

Konditionaliteten i den nya ansatsen ska bland annat bestå av att förhandlingskapitlen öppnas och stängs beroende av om kandidatlandet kunnat leva upp till de benchmarks som rådet fastslagit eller inte. Genom den nya ansatsen stärker kommissionen också arbetet med konditionalitet specifikt för kapitel 23 och 24 genom så kallade interimsbenchmarks. Det innebär att det skapades tydligare delmål även inom varje kapitel, och inte bara riktlinjer för vad landet ska ha uppnått för att ett kapitel ska få stängas eller öppnas. Här kan det vara värt att notera att rådet fattar beslut om såväl benchmarks i sig som om deras uppfyllande genom enhälliga beslut, och därmed också endast med alla medlemsstaternas godkännande.⁵⁸

Enligt förhandlingsramverket innebär den nya ansatsen att kapitel 23 och 24 ska vara bland de första kapitel som öppnas och de sista som stängs, när ett stabilt resultat av implementerade reformer kunnat uppvisas. Skälet till det är att förhandlingarna ska kunna pågå så länge som möjligt och därmed kunna bidra till en så omfattande utveckling som möjligt inom dessa kapitelns politikområden.⁵⁹ Den nya ansatsen innebar även bland annat att om de förväntade framgångarna inte infinner sig kan kommissionen föreslå att förhandlingarna stoppas, såvida vissa förutsättningar är uppfyllda, men det är rådet som fattar beslut därefter, med kvalificerad majoritet. Den nya ansatsen flyttar på så vis större makt till rådet vad gäller att definiera rättsstatsprincipens innebörd.⁶⁰

Screeningen av kapitel 23 initierades redan 2011, i enlighet med den nya ansatsen, och 2013 publicerades kommissionens screeningrapport för kapitlet. I

⁵⁷ European Commission, Analytical Report accompanying the Commission's Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, COM(2010) 670, SEC(2010) 1334, Brussels, 9 November 2010.

⁵⁸ European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges* (2006) s. 3.

⁵⁹ EU Negotiating Framework for Montenegro (2012) s. 9-11.

⁶⁰ EU Negotiating Framework for Montenegro (2012).

screeningrapporten hänvisas inte bara till fördragen vad gäller det juridiska ramverket kring rättsstatsprincipen, utan även till Europakonventionen och rättighetsstadgan. Överlag ligger fokus till stora delar på de materiella aspekterna av rättsstatsprincipen.⁶¹

⁶¹ European Commission, *Screening report Montenegro, Chapter 23* (2012).

Diskussion

5.4 Huvudsakliga iakttagelser

- Definitionerna av rättsstatsbegreppet inom EU framstår som vaga och tillämpningen inte som konsekvent.
- Bortsett från de något otydliga definitionerna verkar EU förespråka en bred definition av rättsstatsprincipen. Principen får förstås som någon sorts paraplybegrepp som dels inbegriper ett oberoende och tillgängligt rättssystem och dels en makt som är begränsad till att fungera i enlighet med lag.
- EU får anses gå förbi det formella rättsstatskonceptet då man ofta, men inte alltid, förespråkar ett mer materiellt koncept som även inbegriper respekt för mänskliga rättigheter och, i de yttre förbindelserna, dessutom omfattar arbete mot korruption.
- Under förhandlingarna lämnas stort utrymme för rådet respektive kommissionen att ”fylla ut” oklarheterna i rättsstatsbegreppet.
- I fallstudierna noteras att rättsstatsbegreppet tillämpades på uppenbart olika sätt under Montenegros och Bulgariens förhandlingar. Till exempel bedömdes en statlig förvaltning som ännu var under uppbyggnad som ”välfungerande” efter Bulgariens ansökan om medlemskap, medan högre krav ställdes på Montenegro.

5.5 Problemen med en vag princip

Sammanfattningsvis verkar EU främja, oaktat ganska förvirrande beskrivningar, en bred definition av rättsstaten som får förstås som någon sorts paraplybegrepp som dels inbegriper ett oberoende och tillgängligt rättssystem och dels en makt som är begränsad till att fungera i enlighet med lag och som garanterar mänskliga rättigheter för alla individer. EU får anses gå förbi det formella rättsstatskoncept som bland annat förespråkades av Joseph Raz. Enligt Raz bestod rättsstatsprincipen av ett antal formella attribut (vilka redogörs för inledningsvis i denna uppsats). Det handlar om hur lagstiftning ska kunna fungera som god vägledning för människor genom att vara framåtsyftande, korrekt offentliggjord, öppen, stabil, klar och generell. I hans beskrivning ingår också institutionella krav som maktindelning, och processuella som rätten att höras inför domstol.⁶² EU verkar dock förespråka ett bredare koncept än så och en princip som, i enlighet med vissa av Lon Fullers idéer, även inbegriper materiella och moraliska värden så som mänskliga rättigheter.

Ovan har vi kunnat konstatera att även om rättsstatsprincipen är vagt definierad, finns det inga stora skillnader mellan den interna definitionen och det begrepp som används inom utvidgningsprocessen. Framförallt ser definitionerna olika ut även *inom* dessa respektive tillämpningsområden. De tendenser som kan noteras är dock ökade materiella krav, rörande anti-korruptionsarbete och mänskliga rättigheter, inom utvidgningsförhandlingarna. De största skillnaderna ligger i de verktyg som finns för att kontrollera efterlevnaden av principen. Här ser vi en utveckling där utvidgningsprocessen verkar kontrolleras och övervakas i allt högre grad. Inom EU förutsätts rättsstatsprincipen i högre grad existera och fungera, till skillnad från i kandidatländerna där det inte alls finns samma förväntningar. Om detta är en korrekt förutsättning kan, och bör, diskuteras. Att tillämpningen av artikel 7 i EU-fördraget så sällan aktualiseras behöver inte tyda på att så är fallet. Trots att det är viktigt med ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna har nu förslag lagts fram om nya verktyg för att säkra efterlevnaden av de

⁶² Raz (1979) s. 214-218.

grundläggande värdena inom EU. Det är positivt för trovärdigheten inom EU. Saknas verktyg internt kan det stå i allt för stor kontrast till den stora plats rättsstatsprincipen får ta i anslutningsförhandlingarna.⁶³

Det är problematiskt att i utvidgningen lägga stor vikt vid en princip som så uppenbart har olika betydelser i ett och samma rättssystem. Vad gäller fallstudierna ovan visar de att EU också ställt vitt skilda krav på dessa länder i deras respektive anslutningsprocesser. Det väcker frågan om EU ser politiska fördelar med att använda vagt definierade begrepp som benchmarks i förhandlingarna. Kommissionen har i ett sådant läge möjlighet att lösa grunder bedöma hur och när ansökningslandet, eller kandidatlandet, får anses ha uppfyllt det föreskrivna kravet. För landet i fråga blir det däremot svårt att greppa vilka reformer som måste genomföras och det (i vissa fall) eftertraktade målet med medlemskap kan framstå som desto längre bort.

Under de senaste åren har det debatterats om kraven på uppfyllandet av rättsstatsprincipen i Bulgarien och Rumänien var för låga i samband med deras inträde i EU.⁶⁴ Utvidgningen får till stor del sin legitimitet genom en grundtanke om att den genomförs i syfte att säkerställa det övergripande målet med fred och stabilitet i Europa. Det ska noteras att under 1990-talet, i samband med oroligheterna och konflikterna på Balkan, var utvidgningen förstås ett viktigt verktyg för EU för att ”leda” länderna i närområdet i rätt riktning. Om det var detta, eller något annat bakomliggande syfte, som tog överhanden vid Bulgariens anslutning och fick kommissionen att tolka rättsstatsprincipen som man gjorde är svårt att säga och det faller heller inte inom ramen för den här uppsatsen att spekulera kring.

Utifrån mina fallstudier ovan går det naturligtvis inte att dra några slutsatser gällande tillämpningen av rättsstatsprincipen i utvidgningen generellt. Det som

⁶³ Jmf. Hillion (2004).

⁶⁴ Noutcheva (2006).

konstateras ligger dock i linje med vad jag nämner i föregående avsnitt; det råder knappast någon tvekan om att det finns utrymme för tolkning vad gäller rättsstatsprincipens innebörd. Under förhandlingarna lämnas stort utrymme för rådet respektive kommissionen att ”fylla ut” oklarheterna i rättsstatsbegreppet. Alla de verktyg som kom i och med anslutningspartnerskapen bidrog till att skapa en situation där det var upp till kommissionen, som den institution som styrde förhandlingarna med kandidatländerna, att fylla ut luckorna i Köpenhamnskriterierna. Här gick kommissionen långt utöver sin roll som ”fördragets väktare”. Den mycket starka roll som kommissionen hade under Bulgariens process kan sägas ha ”balansrats upp” något i och med den nya ansatsen och med den stärkta roll som rådet fått efter inledandet av Montenegros förhandlingar. Det faktum att rådet idag fattar beslut om såväl benchmarks i sig som deras uppfyllande med enhälliga beslut, och därmed också endast med alla medlemsstaternas godkännande, gör att medlemsstaterna har fått allt fler möjligheter att påverka utvidgningen vad gäller rättsstatsprincipen.

Medlemsstaternas möjliga politiska inflytande i processen har kritiserats från flera håll – och även från kommissionens sida.⁶⁵ Konsekvenserna av en ökad nationalisering är bland annat att utvidgningsprocessen i allt högre grad kan komma att präglas av politiska hinder. Att enskilda medlemsstater väljer att blockera ett annat lands väg mot EU av bakomliggande orsaker. Det riskerar i sin tur att göra EU:s löften till kandidatländerna mindre trovärdiga.⁶⁶

5.6 Behovet av en gemensam definition

Helgar ändamålet med utvidgningen medlen? Kan det vara värt att ha ett vagt begrepp, för att, i linje med utvidgningens syfte, ha friare händer att agera? Mitt svar är nej. EU:s utvidgningspolitik har idag som officiellt mål att förena europeiska länder i ett gemensamt politiskt och ekonomiskt projekt. Det är inte orimligt att tänka sig att målet med utvidgningen skulle gynnas av ett

⁶⁵ ”National interests creating tension in EU commission” (2010) *EU Observer*.
<http://euobserver.com/institutional/30973>

⁶⁶ Jmf. Hillion (2010).

gemensamt dokument där samtliga krav relaterade till rättsstatsprincipen uppställs. Uppställningen skulle fungera klargörande både ställt i relation till Köpenhamnskriterierna och till artikel 2 och 49 i EU-fördraget. Det skulle vara positivt inte bara ur rättssäkerhetssynpunkt utan också för den praktiska tillämpningen av artiklarna.

Det är i och för sig en rimlig tanke att en utveckling av preventionsmekanismen i artikel 7 i EU-fördraget kan komma att i framtiden leda till en utveckling av praxis på området, som i sinom tid kan fungera som en sådan sammanställning som jag efterfrågar ovan. Det är dock även tänkbart att en uppställning av krav gällande rättsstatsprincipen skulle kunna ha en annan omfattning inom EU:s utvidgning än internt inom unionen, i och med den annorlunda funktion principen fyller i dessa sammanhang. Begreppet får ett bredare tillämpningsområde när det fungerar som benchmark för blivande medlemsstater än när det används gentemot nuvarande. Om så är fallet är det dock extra viktigt att detta noteras. Dels för att skydda unionens trovärdighet gentemot kandidatländerna, och dels för att underlätta arbetet för EU-tjänstemän och andra som är involverade i rättsstatsuppbyggande arbete. Om EU brister i trovärdighet minskar anslutningsförhandlingarna i attraktionskraft och processen riskerar då att förlora de positiva effekter som ger den dess legitimitet; nämligen att främja reformer och att verka för fred, stabilitet och demokrati i unionens närområde.

6 Källor

Lagtext

Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEU-fördraget)

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
(Rättighetsstadgan)

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

Rättsfall

2 & 3/62 *Gingerbread* (1962) ECR 435

11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) ECR 1125

190/73 *Van Haaster* (1974) ECR 1123

294/83 *Les Verts v. Parliament* (1986) ECR 1339

EU-dokument

Europeiska kommissionen

European Commission, Communication, *Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union*, DOC/97/11, Bryssel 15 juli 1997.

European Commission, Communication, *Agenda 2000. The Challenge of Enlargement*, COM(97) 2000

European Commission, Communication, *The Western Balkans and European Integration*, COM (2003) 285, Bryssel, 21 maj 2003

European Commission, Communication, *Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, COM(2006)549, Bryssel, 26 september 2006.

European Commission, Communication, *Opinion on Montenegro's Application for Membership of the European Union*, COM(2010) 670 Brussels, 9 november 2010.

European Commission, Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, COM(2010) 670, Brussels, 9 November 2010.

European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011*, COM(2010)660

European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, COM(2011)666

European Commission, *Screening report Montenegro, Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*, MD 281/12, 12 november 2012.

European Commission, Communication, *A New Framework to Strengthen Rule of Law*, Brussels, COM(2014) 158 final/2, 19 mars 2014.

Europeiska unionens råd

Presidency Conclusions, European Council, Copenhagen, 21–22 June 1993

Presidency Conclusions, European Council, Madrid, 15–16 December 1995

Presidency Conclusions, European Council, Amsterdam, 16-17 June 199

Council Conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations, 15479/09, 18 November 2009

EU Negotiating Framework for Montenegro, Mars 2012

FN-tryck

United Nations Security Council, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary General (23 augusti 2004)* S/2004/616.

Doktrin

De Sloovere, F., *Contextual Interpretation of Statutes*, (1936) Fordham L. Rev. 219.

Duxbury, A., *Austria and the European Union – the report of the “three wise men”* (2000) Melbourne Journal of International Law, vol. 1, no. 1, 2000.

Fuller, L., *The Morality of Law* (1969), Yale University Press, New Haven.

Hillion, C., *Enlargement of the European Union: The discrepancy between accession conditionality and membership obligations* (2004) Fordham International Law Journal.

Hillion, C., *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy* (2010) 2010:6 SIEPS

Korling, F., Zamboni, M. (Red) *Juridisk metodlära* (2013) Studenlitteratur AB Lund

Nicolaidis, K.; Kleinfeld, R., *Rethinking Europe’s “Rule of law” and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma* (2012) OECD

Norberg, S., *Vad betyder EU-medlemskapet för de svenska domstolarna?* (1995) SvJT

Noutcheva, G., *Bulgaria and Romania’s Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rättsstatsprincipen* (2006) Centre for European Policy Studies, Policy Briefs No. 102.

Nozar, W. (European Commission DG Enlargement), *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*, (2012) Netherlands Institute of International Relations

Pech, L., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, (2009) Jean Monnet Working Paper, 04/09

Peczenik, A., *Juridikens allmänna läror*, (2005) SvJT

Raz, J., *The Rule of Law and its Virtue*, i Raz, J., *The Authority of Law - Essays on Law and Morality* (1979) Oxford: Clarendon Press

Sandgren, C., *Är rättsdogmatiken dogmatisk?* (2005) Tidsskrift för

Rettsvitenskap, 04-05/2005.

Wacks, R., *Understanding Jurisprudence, An Introduction to Legal Theory* (2012) Oxford University Press Inc., New York

Wennerström, E O., *The Rule of Law and the European Union*, (2007) Iustus förlag

Hemsidor

Europeiska kommissionens hemsida om utvidgningens historia:

http://ec.europa.eu/enlargement/policy/from-6-to-28-members/index_en.htm

(hämtad 2014-08-10)

Kommissionens hemsida om förhandlingskapitlen:

http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm (hämtad 2014-07-20)

Good to know about EU enlargement (2009) faktablad från Europeiska kommissionen,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf

(hämtad 2014-08-05)

EUR-Lex om EU:s rättskällor:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_sv.htm (hämtad 2014-08-15)

Rey, B.; D'Angelo, S., *Utvidgning av unionen* (2013) faktablad 07/2013 från Europaparlamentet.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060501/04A_FT\(2013\)060501_SV.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060501/04A_FT(2013)060501_SV.pdf) (hämtad 2014-07-28)

Venedigkommissionens hemsida

<http://www.venice.coe.int/webforms/events/> (hämtad 2014-08-15)

“The Venice Commission’s checklist for evaluating the state of the rule of law in single states” i Venice Commission Report on the Rule of Law (2011)

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282011%29003rev-e.aspx> (hämtad 2014-08-15)

Media

National interests creating tension in EU commission”, EU Observer, 6 oktober 2010, <http://euobserver.com/institutional/30973> (hämtad 2014-08-14)