

Jurister – EU:s nya politiker?

En fallstudie av Lissabonfördraget om legalisering och
judikalisering.

Abstract

According to latest research the world politics is experiencing an expansion of judicial power. International institutions are becoming more legalized and courts are getting more influence over political issues. In this thesis I investigate the relationship between politics and law in the European Union (EU) and how this international trend is present in the current constitutional changes that are taking place in the EU today. I have chosen to perform a case study of the Lisbon Treaty, which is the current proposal for constitutional reform in the EU.

By using the theoretical frameworks of legalization and judicialization I have investigated if the Lisbon Treaty implicates an increased level of legalization and judicialization in the EU. My results show that some changes introduced by the Lisbon Treaty are indicating a development toward an expanded judicial power. This conclusion is above all supported by the increased authority delegated to the European Court of Justice through the removal of the EU pillar system. This means that the member states' obligations to the union get stronger and that the Court gains jurisdiction over new issue areas. The delegation also allows the Court to influence important political issues through interpretation.

Keywords: Lisbon Treaty, European Union, legalization, judicialization, European Court of Justice

Words: 9400

Innehållsförteckning

Förkortningar	1
1 Inledning	2
1.1 Syfte och frågeställning	2
1.2 Metod	3
1.3 Material	4
1.4 Operationaliseringar	5
1.5 Disposition	6
2 Teori	7
2.1 Världspolitikens legalisering	7
2.1.1 Begreppet legalisering	7
2.1.2 Legalisering – kontrakt för samarbete	9
2.2 Judikalisering	10
2.2.1 Begreppet judikalisering	10
2.2.2 Regler bestäms av domstolar	10
2.3 Kategorisering av dagens EU	11
2.3.1 Bundenhet	11
2.3.2 EG-domstolen och tolkning	12
3 Lissabonfördraget	13
3.1 Bakgrund	13
3.1.1 En konstitution för Europa	13
3.1.2 Reflektion på väg mot Lissabon	14
3.2 Fördraget i stora drag	14
3.2.1 Ett EU utan pelarstruktur	15
3.2.2 Ett klargjort EU	15
3.2.3 Ett effektivare EU	16
3.2.4 Ett mer demokratiskt och öppet EU	17
3.2.5 Ett EU med ökat rättighetsskydd	18
4 Analys	19
4.1 Ökad legalisering?	19
4.1.1 Förpliktelse	19
4.1.2 Precision	20

4.1.3	Delegering	21
4.2	Ökad judikalisering?.....	21
4.3	Legalisering ger judikalisering	22
4.4	Hur påverkas politiken?.....	23
5	Slutsatser	25
5.1	Lissabonfördraget och juridisk makt	25
5.2	Fortsatt forskning.....	26
6	Referenser	27

Förkortningar

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
EUF	Europeiska unionens funktionssätt
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
Sieps	Svenska institutet för europapolitiska studier
SOU	Statens offentliga utredningar
WTO	World Trade Organization

1 Inledning

Juridik spelar en allt större roll i dagens politiska sfär. Man kan skönja en utveckling där domstolar får en ökad makt över vårt samhälle. Detta har i Sverige märkts de senaste åren genom att känsliga politiska frågor har granskats och ibland t.o.m. bestämts av juridiska organ. Ett exempel som de flesta säkert känner till är hur det svenska Apoteksmonopolets framtid påverkades av ett omtalat avgörande från en domstol. Denna trend mot en ökad betydelse för juridik i politiken gör sig dock inte bara gällande på nationell nivå utan är högst påtaglig även internationellt (Tate & Vallinder 1995 s. 515, Goldstein et al. 2000 s. 385-388).

Eftersom jag personligen är intresserad av den Europeiska unionen (EU) väcker dessa observationer genast min nyfikenhet och jag frågar mig om detta är en bild som stämmer väl överens även med hur EU ser ut. Då EU befinner sig i en spännande tid av förändring kan det vara särskilt intressant att fråga sig om förändringarna inom unionen också innebär ett skifte i det underliggande förhållandet mellan politik och juridik. Är juristerna de nya politikerna inom EU?

1.1 Syfte och frågeställning

I min studie har jag för avsikt att belysa just den underliggande konflikt mellan politik och juridik som ständigt finns närvarande både nationellt och internationellt. Den omfattande konstitutionella debatt som pågått inom EU de senaste åren i samband med utarbetandet av nya fördrag har medfört ett ökat fokus på juridiken som motor i det europeiska samarbetet. *Syftet* med min studie är att undersöka förekomsten av juridisk makt i EU-politiken. För att genomföra detta på ett bra sätt vill jag konkretisera mitt problemområde till en lägre abstraktionsnivå. Strävandet efter en fördragsreform inom EU är ett högaktuellt ämne inom dagens union och jag fokuserar därför min undersökning på det fördrag, som har kommit att kallas Lissabonfördraget, som är det idag föreliggande förslaget till en fördragsreform. Inom den statsvetenskapliga forskningen finns två teoretiska perspektiv att knyta an till som handlar om juridisk makt inom politiken: dels ett om legalisering och dels ett om judikalisering. Eftersom jag eftersträvar att undersöka om beskrivningen av den internationella trenden om ökad juridisk makt i politiken stämmer överens även med förändringarna som sker i EU är min *frågeställning* utformad enligt följande:

- Innebär Lissabonfördraget en utveckling mot ökad legalisering respektive ökad judikalisering?

När jag använder ordet ”ökad” i min frågeställning signalerar jag att det handlar om en förändring. För att kunna undersöka en förändring på detta sätt krävs att jag fastställer en referenspunkt som jag jämför Lissabonfördraget med. Jag har valt att jämföra Lissabonfördraget med de idag gällande fördragen, dvs. främst EU-fördraget och EG-fördraget eftersom jag eftersträvar att undersöka vad Lissabonfördraget skulle innebära i förhållande till vad som gäller idag. Min jämförelse ligger alltså inte i att se skillnader och likheter med det förslag till konstitution som förkastades 2005, vilket annars tycks intressera en del andra forskare.

Jag anser att mitt problemområde är intressant och relevant utifrån ett antal olika perspektiv. Forskning om Lissabonfördraget kan till att börja med sägas vara efterfrågad och behövd. Detta uttrycker Bergström & Hettne (2008 s. 71) genom följande konstaterande: ”Att analysera Lissabonfördragets innehåll och konsekvenser är en viktig framtida forskningsuppgift.” Även forskning om samspelet mellan juridik och politik är efterfrågad på många håll (se bl.a. Hirschl 2008 s. 95, Kahler 2000 s. 683). Men problemområdet är inte bara betydelsefullt ur ett vetenskapligt perspektiv utan också ur ett samhällsligt perspektiv eftersom framtida förändringar inom EU berör det svenska samhället i allra högsta grad. Därför kan innehållet i sådana förändringar vara ytterst viktiga att klargöra.

Man kan ifrågasätta om det faktum att Lissabonfördraget fortfarande inte är ratificerat av alla medlemsstater och därigenom inte med säkerhet kommer att kunna börja gälla (se avdelning 3.1) ska påverka lämpligheten av min studie. Detta anser inte jag eftersom jag ser det som en nödvändighet att beskriva och utvärdera förslag till olika reformer innan de genomförs. Jag avser inte genom min studie att ”spå” in i framtiden och deklarerar en framtidsprofetia utan jag har istället ambitionen att klargöra vad Lissabonfördraget kan komma att innebära om det träder i kraft i den form fördraget har idag.

1.2 Metod

Min studie är *empirisk* och jag vill därmed poängtera att min uppsats ej har avsikten att vara värderande på något sätt. Jag kommer följaktligen inte att ta ställning till huruvida en utveckling mot ökad legalisering respektive judikalisering inom EU är positiv eller negativ. Istället har jag för avsikt att just undersöka huruvida en sådan utveckling råder eller inte.

Utifrån den frågan jag har ställt kommer min studie att vara av *beskrivande* karaktär. Genom att bedriva beskrivande studier på ett vetenskapligt sätt med teoriknytning kan man försvara sig mot den ibland förekommande kritik mot beskrivande studier där dessa inte anses ha något egenvärde i sig (Teorell & Svensson 2007 s. 23-24). Forskningsdesignen som jag valt är utformad som en icke-experimentell, intensiv, fallstudie (Teorell & Svensson 2007 s. 74). Jag har valt att göra en enstaka fallstudie, som är utformad som en *teorikonsumerande fallstudie*. Mitt syfte blir då att studera fallet för fallets skull och att fallet i sig är

så intressant att det förtjänar att studeras närmare med utgångspunkt i olika teorier. Mer om teorierna följer i kapitel 2.

Mitt fall är som bekant Lissabonfördraget. Varför väljer jag då Lissabonfördraget som fall? Enligt Teorell & Svensson finns det fyra möjliga sätt att strategiskt göra urval av fall för beskrivande fallstudier. Dessa är följande: att välja generaliserbara fall, att välja tunga/relevanta/betydelsefulla fall, att välja fall med variation eller att välja fall för att komplettera extensiva resultat (Teorell & Svensson 2007 s. 151-152). Jag argumenterar för att Lissabonfördraget ska ses som ett tungt och betydelsefullt fall och det därför förtjänar att väljas. Som jag redan tidigare påpekat befinner sig EU just nu i ett spännande skede av förändring och fördraget är högst aktuellt på den europeiska agendan. Om eller när fördraget träder i kraft kommer det att få omfattande implikationer för hela EU och kommer att påverka alla medlemsstater på ett genomgripande sätt. Detta resonemang stöds av Teorell & Svenssons (2007 s. 151) exemplifiering av betydelsefulla fall som lyder enligt följande: ”ett kontroversiellt fall, [...], ett beslut med potentiellt omfattande konsekvenser, en händelse som innebär stora statsfinansiella risker, ett politikområde som upptar en väsentlig del i statens budget etc.”. I Sverige råder det dessutom en utpräglad EU-skepsis vilket gör det ännu mer angeläget att undersöka vad det nuvarande fördragsförslaget innebär.

Det som ibland brukar tas upp som en nackdel när det gäller fallstudier av EU är unionens karaktär som *sui generis*, dvs. att unionen är unik i sitt slag och att den inte har någon motsvarighet i världen. Detta kan få betydelse för i vilken mån mina resultat kan gå att använda för omfattande generaliseringar. Min ambition är ändå att bidra till en mer generell diskussion i den mån det är möjligt.

1.3 Material

Materialet till min studie består mestadels av sekundärmaterial. Tidigare forskning på området, i form av vetenskapliga artiklar samt böcker, har utgjort en stor del av mitt material. Det empiriska materialet har varit något mer begränsat eftersom Lissabonfördraget är en relativt ny företeelse. Jag har dock lyckats hitta några vetenskapliga artiklar, material från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt från Statsrådberedningen i form av Departementsserien (Ds). Alltså, har jag i den empiriska delen använt både vetenskapligt material och offentligt tryck. Jag har även använt en artikel från *Dagens Nyheter*, men endast för att få en uppdaterad uppgift om hur långt olika länder kommit i ratificeringsprocessen av Lissabonfördraget.

Själva fördragstexten till Lissabonfördraget har jag naturligtvis också använt. Dock har jag inte i första hand använt det som i strikt mening är själva Lissabonfördraget. Det är inte särskilt givande eftersom Lissabonfördraget är utformat som ett ändringsfördrag, vilket jag kommer att beskriva innebörden av senare i texten. Istället har jag använt mig av den konsoliderade versionen av de nya EU-fördragen som de kommer att lyda om ändringarna i Lissabonfördraget blir införlivade. Jag har visserligen använt en utgåva av EU-fördragen som givits

ut i pocketversion (*Lissabonfördraget* 2008) men det är precis samma text som finns på EU:s hemsida. Även om jag inte uttryckligen har hänvisat till denna bok i min text har jag i min studie använt den som komplement till mitt övriga material och hela tiden läst fördragstexten parallellt med det övriga materialet.¹

Jag har i min undersökning hela tiden försökt att ha en kritisk hållning till mina källor och varit observant på information som inte varit någorlunda objektiv. Tidsskrifterna som jag använt är alla väl ansedda vetenskapliga tidskrifter. Informationen från dagstidningen *Dagens Nyheter* har varit ytterst begränsad och endast faktarelaterad.

1.4 Operationaliseringar

De viktigaste begreppen i min studie är legalisering och judikalisering. Det är av stor vikt att det inte råder någon osäkerhet angående vad jag menar med dessa begrepp. Jag ansluter mig till de teoretiska definitioner som de teorier jag använder utgår från. För en genomgång av dessa definitioner var god se avsnitt 2.1.1 och 2.2.1. För att kunna genomföra min undersökning har jag däremot även varit tvungen att utforma lämpliga operationaliseringar av dessa definitioner.

Begreppet *legalisering* har jag valt att operationalisera på följande sätt. Eftersom begreppet består av dimensionerna förpliktelse, precision och delegering har jag utarbetat indikatorer på var och en av dessa dimensioner. Förpliktelse undersöker jag genom att titta på i vilken utsträckning åtaganden är rättsligt bindande. Frågan blir om Lissabonfördraget innebär en förändring i vilken typ av beslut som kommer vara dominerande inom EU. Om Lissabonfördraget innebär att området för strikt bindande lagstiftning kommer att öka i förhållande till lösare överenskommelser kan legalisering också anses stärkt i denna dimension. Precision mäter jag genom att undersöka huruvida de nya reglerna innehåller motsägelser och otydligheter. Det aktuella blir att titta på om det av de nya reglerna är lätt att utläsa vad som ska gälla. Delegering mäter jag genom att undersöka i vilken mån dömande makt delegeras till EG-domstolen. Jag tittar då på vilka befogenheter domstolen ges formellt. Under delegering ämnar jag även att titta på om några förändringar sker angående implementeringsmekanismer.

Begreppet *judikalisering* har jag valt att operationalisera genom att titta på i vilken utsträckning som domstolen ges förutsättningar att själva påverka EU:s regler. Frågan blir om domstolens möjlighet till tolkning förändras samt om möjligheten för domstolen att döma förändras.

¹ För den intresserade finns Lissabonfördraget samt de nya versionerna av EU-fördragen på EU:s hemsida (http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/).

1.5 Disposition

Min uppsats är upplagd enligt följande. Efter detta inledande kapitel börjar jag med ett teorikapitel där de teorier som jag använder mig av presenteras. I slutet av detta kapitel görs också en mycket kort presentation av dagens EU utifrån teorierna. En mer utförlig del om vad som gäller enligt idag gällande fördrag presenteras inte. Istället förutses att läsaren har vissa grundkunskaper om EU. I övrigt väver jag även in en del om dagens fördrag i beskrivningen av Lissabonfördraget som följer i kapitlet därefter. Där ges en kortare tillbakablick av bakgrunden till Lissabonfördraget samt en överblick över fördragets innehåll i stora drag. Därefter följer analyskapitlet där jag analyserar Lissabonfördraget utifrån de teorier som jag valt. Jag avslutar med att knyta ihop min uppsats genom att presentera mina slutsatser i det avslutande kapitlet.

2 Teori

Som jag antydde i inledningskapitlet kommer min undersökning att vara teorianvändande. I detta kapitel kommer jag därför att presentera de två teoretiska perspektiv som kommer vara i fokus för min studie. Som jag har konstaterat ser jag på Lissabonfördraget i den här studien som ett fall av legalisering och judikalisering. Därför kommer jag att använda mig av teorier om legalisering och judikalisering. På detta sätt har jag teorianknutit min studie på det sätt som förespråkas av Teorell & Svensson (2007 s. 47-48).

Jag är medveten om att de två teorierna i viss mån kommer att överlappa varandra. Men eftersom teorierna har olika fokus i sina ansatser ser jag det som värdefullt att använda mig av båda i min studie. Teoriernas huvudpoänger kommer nu förklaras i de olika avdelningarna som följer i detta kapitel.

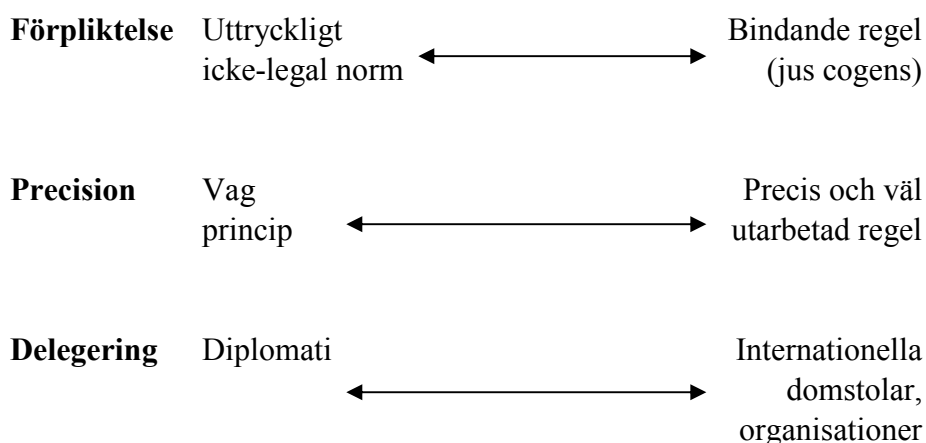
2.1 Världspolitikens legalisering

Den första av de två teorierna tar fasta på det faktum att det inom den statsvetenskapliga forskningen finns diskussioner om att världspolitiken på det stora hela går mot en ökad legalisering, dvs. att överenskommelser och samarbete blir allt mer formaliserade och reglerade. Juridisk reglering som tidigare varit typisk för nationella system har blivit allt mer förekommande i internationella organisationer och institutioner (Goldstein et al. 2000 s. 385-388). Denna teori, ofta benämnd som ”Legalization of World Politics” lanserades av en grupp forskare i ett temanummer av *International Organization*.

2.1.1 Begreppet legalisering

För att kunna bedöma olika grader av legalisering krävs en väl utarbetad definition av begreppet. En sådan presenteras i Abbott et al. (2000) och densamma används av samtliga artikelförfattare i tidskriftens temanummer.

Begreppet legalisering innefattar tanken om att institutioner kan inneha en viss typ av egenskaper och att dessa definieras i form av tre dimensioner: förpliktelse, precision och delegering. Var och en av dessa delar kan i sig variera på en flytande skala mellan en väldigt hög grad till en väldigt låg grad (Abbott et al. 2000 s. 401, 404). Se Figur 1.



Figur 1. Legaliseringens dimensioner. Källa: Abbott et al. 2000 s. 404.

För att förenkla har författarna ibland nöjt sig med en klassificering i ”hög” och ”låg” grad av förpliktelse, precision respektive delegering. Det ska också poängteras att de tre dimensionerna kan variera på skalorna helt oberoende av varandra (Abbott et al. 2000 s. 404-405). Jag kommer nu att precisera betydelsen av dessa olika delar.

Med *förpliktelse* menas kort och gott huruvida det föreligger ett bindande åtagande till antingen en regel eller överenskommelse. Skalan består till största delen, förutom längst till vänster, av rättsliga åtaganden som till skillnad från bindande åtagande som inte är rättsliga (exempelvis moraliska) aktualiserar regler i det internationella rättssystemet om bl.a. sanktioner och kompensationer. Den allra starkaste formen av förpliktelse är den rättsligt ovillkorade där det inte råder någon tvekan om förpliktelsens styrka. Exempel på väldigt svaga förpliktelser är rekommendationer och riktlinjer (Abbott et al. 2000 s. 408-412).

Dimensionen *precision* syftar i sin tur på att utformningen av regler m.m. är klar och otvetydig. Detta krav kan även uttryckas som att utrymmet för tolkning av regler minskar allteftersom precisionen ökar. Vid bedömningen av precision räknas inte bara enstaka reglers entydighet utan också att regler som hör ihop förhåller sig till varandra på ett ickemotsägelsefullt sätt. Inom dimensionen precision kan graden variera allt från bestämda regler med ytterst litet tolkningsutrymme till regler där det är nästintill omöjligt att avgöra innehållet (Abbott et al. 2000 s. 412-415).

Med *delegering* menas att institutioner och aktörer lämnar ifrån sig en del av sin auktoritet till en tredje part. Denna rättsliga delegering kan vara antingen olika typer av tvistelösningsmekanismer eller implementerings- och exekutiva mekanismer. När det gäller tvistelösning kan graden av delegering variera från det högsta där domstolar ger bindande beslut till det lägsta som rör sig om politiska förhandlingar. När det gäller implementeringsmekanismer är den tredje parten olika administrativa organ. Delegering till en tredje part introducerar nya aktörer i en annars mellanstatlig relation (Abbott et al. 2000 s. 415-418).

2.1.2 Legalisering – kontrakt för samarbete

Utifrån definitionen av legalisering kan organisationer och institutioner kategoriseras på en skala mellan väldigt omfattande legalisering å ena sidan och i princip anarki å andra sidan. I världen kan stora skillnader urskiljas vad gäller graden av legalisering dels mellan olika typer av organisationer och dels mellan olika delar av världen. EU och världshandelsorganisationen (WTO) är exempel på institutioner med hög grad av legalisering medan Världsbanken är exempel på en lägre legaliserad organisation (Abbott et al. 2000 s. 405-406).

Genom sin definition ser författarna legalisering som en form av institutionalisering där det kontraktsmässiga perspektivet spelar stor roll (Goldstein et al. 2000 s. 387). Aktörer sluter kontrakt eller avtal som ett sätt för att kunna lösa problem som uppstår i olika typer av samarbeten. Hur mycket av internationellt samarbete som just är formaliserat enligt olika typer av legaliseringar varierar, som sagt från väldigt få inslag av juridik till omfattande inslag (Abbott & Snidal 2000 s. 421-424).

I sin teori presenterar författarna ett antal aspekter till varför vissa aktörer väljer en hög grad av legalisering medan andra väljer en låg grad. Generellt kan först sägas att förändringar i legaliseringsgrad inte bara innebär förändringar från låg till hög grad utan också i motsatt riktning. Den första aspekten går ut på att en hög grad av legalisering väljs framför andra om fördelarna väger över nackdelarna (Kahler 2000 s. 663). Det vill säga att vinster med hög grad av legalisering som exempelvis minskade transaktionskostnader och ökad trovärdighet ska överväga suveränitetskostnader och det faktum att man binder upp sig inför framtiden. Aktörer kommer att välja den legaliseringsgrad som bäst främjar aktörens intressen och värderingar (Abbott & Snidal 2000 s. 424-431, 455). Den andra infallsvinkeln behandlar det faktum att asymmetrier angående makt och olika resurser kan påverka graden av legalisering. Exempelvis är större och mer inflytelserika länder mindre angelägna om använda juridik som redskap (Kahler 2000 s. 665-666). Den tredje och sista aspekten rör hur den nationella arenan kan påverka graden av den internationella legaliseringen. Intressegrupper, den juridiska yrkeskåren och inhemska politiker har i många fall tryckt på utvecklingen mot en ökad legalisering mot bakgrund av förväntade effekter på den inhemska arenan (Kahler 2000 s. 667-669).

Teorin pekar också ut några möjliga konsekvenser med legalisering. För det första kan man fråga sig om legalisering påverkar staters beteenden och förutsättningarna för internationellt samarbete. Möjligtvis kan benägenheten att efterleva överenskommelser och regler bli bättre vid ökad legalisering. För det andra kan högre grad av legalisering påverka utvecklingen av gemensamma internationella normer som exempelvis mänskliga rättigheter (Kahler 2000 s. 672-682).

2.2 Judikalisering

Den andra teorin handlar om judikalisering och fokuserar på en utveckling där juridiska aktörer får ökad makt att bestämma över viktiga frågor i samhället (Stone Sweet 1999 s. 163-164). I centrum för detta resonemang ligger tanken om att domstolar genom sin grundläggande makt att döma får omfattande inflytande över politiska frågor. Denna utveckling sägs ofta bli allt starkare, dvs. att allt fler politiska frågor avgörs av juridiska organ (Nergelius 1999 s. 55-59).

2.2.1 Begreppet judikalisering

Begreppet judikalisering används inom statsvetenskapen på ett flertal olika sätt vilket medför att begreppet lider av viss oklarhet (Hirschl 2008 s. 95). Det som är gemensamt för judikaliseringsbegreppen är dock att de på något vis handlar om ökad juridisk makt över politiska frågor (Nergelius 1999 s. 55, Stone Sweet 1999 s. 164, Hirschl 2008 s. 94). Eftersom jag kommer att använda mig av Stone Sweets teori är det naturligt att också använda samma definition av judikalisering som han gör. Med judikalisering menar Stone Sweet: "the process through which judicial authority over the institutional evolution of a society is constructed" (2004 s. 2).

2.2.2 Regler bestäms av domstolar

Mera i detalj menar Stone Sweet att just hur överlämnande av makt till en tvistelösare innebär ett överlämnande att bestämma samhällets normativa innehåll (Stone Sweet 1999 s. 164). Stone Sweet presenterar också en modell över hur en sådan utveckling blir oundviklig när system för samhälleligt styre konstrueras. Han lägger fram sin modell som ett cirkelresonemang. Han börjar med att konstatera att samhälleligt utbyte mellan olika personer bedrivs utifrån det normativa ramverk, om hur vi ska bete oss, som råder i samhället. I relationen mellan parterna uppstår dock tvister när parterna inte är överens. För att lösa dessa överlåter parterna makt till en tredje part som bedriver olika typer av tvistelösning. För att kunna lösa konflikten tvingas den tredje parten att bestämma vad som är det korrekta beteendet i just den situationen. Detta görs genom tolkning av befintliga regler och vidare genom skapande av nya regler (Stone Sweet 1999 s. 152-158).

För att förtydliga så är det just processen där parten som utövar tvistelösning påverkar och utvecklar nya regler för samhället som Stone Sweet ser som judikalisering (Stone Sweet 1999 s. 164). Dessa nya regler som blir en del av det nya normativa systemet kommer sedan i sin tur påverka interagerande mellan personer vilket kommer leda till ytterligare tvister som får lösas av den tredje parten. Då skapas ytterligare nya regler som läggs till det normativa systemet. På detta sätt är cirkeln sluten och genererar ett samhälle med ständigt ökat utbyte och

normativt innehåll, vilket gör att systemet fungerar självförstärkande (Stone Sweet 1999 s. 157-158).

Detta visar Stone Sweet tillsammans med Brunell i en analys som genomförts kvantitativt. Där påvisas stöd för ovan teori om att transnationellt utbyte (i form av exempelvis handel) samvarierar med utvecklingen av transnationell tvistelösning och utvecklingen av regler. På detta sätt ser författarna judikaliseringen som en juridisk ”spill over” (Stone Sweet & Brunell 1998 s. 66-72).

Genom Stone Sweets syn på judikalisering blir de som agerar tvistelösare, vilka oftast är domstolar, centrala i resonemanget. Dessutom kan sägas att judikaliseringens omfattning och takt bestäms av i vilken grad som domstolar har möjlighet att tolka de juridiska reglerna och därigenom skapa egna regler genom sitt dömande. Ju större utrymme som givits domstolen att tolka desto större är sannolikheten att domarna får stort inflytande över den institutionella utvecklingen (Stone Sweet 2004 s. 12).

2.3 Kategorisering av dagens EU

Utifrån vad jag nu beskrivit av de olika teorierna kan det vara på sin plats att presentera kort hur teorierna ser på dagens EU.

När det gäller legalisering inom EU tas som jag tidigare sagt EU ofta upp som ett exempel på en organisation med hög legaliseringsgrad. De olika dimensionerna av legalisering benämns alla tre uppfylla en ytterst hög grad (Abbott et al. 2000 s. 405-406). EU omnämns även ibland som den mest legaliserade internationella institutionen i världen (Alter 2000 s. 490). Utifrån denna kategorisering är avsikten med studien att undersöka om Lissabonfördraget innebär en ytterligare ökning av ett redan märkbart legaliserat och judikaliserat EU.

2.3.1 Bundenhet

När det gäller förpliktelse är den rättsliga bundenheten stor. Alla medlemsstater är rättsligt bundna av fördragen, sekundär lagstiftning (exempelvis direktiv) samt EG-domstolens praxis. Bryter någon medlemsstat mot dessa åtaganden kan det leda till en process inför EG-domstolen eller böter (Alter 2000 s. 490-491). Däremot så medför bundenheten olika typer av förpliktelser. Exempelvis innebär direktiv att det mål som bestämts måste implementeras på nationell nivå medan fördragen gäller direkt utan åtgärd i alla medlemsstater (Sbragia & Stolfi 2008 s. 117). EU:s befogenhet att ta bindande beslut varierar dessutom mellan olika ämnesområden. På områden som utrikes- och säkerhetspolitik, utbildning och socialpolitik har EU en ytterst begränsad befogenhet. Här bedrivs istället en typ av ”mjukare” beslut som inte är bindande på den nivån att de kan genomdrivas med tvång. Istället fungerar de som uttryck för mål eller uppmaningar till staterna

(Sbragia & Stolfi 2008 s. 120-123). Uppdelningen i olika ämnesområden hänger samman med de tre pelare som konstituerar dagens EU. Den första pelaren motsvarar det tidigare EG-samarbetet innefattande bl.a. den inre marknaden, den andra pelaren innefattar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den tredje pelaren innefattar polis- och straffrättsliga frågor (Bomberg et al. 2008 s. 5).

2.3.2 EG-domstolen och tolkning

Angående precision i regler inom EU kan sägas att dessa ofta har hög grad av klarhet och exakthet (Alter 2000 s. 491). Detta får dock sägas gälla sådana regler som är tänkta att kunna genomdrivas, dvs. inte i samma utsträckning de ”mjuka” besluten jag nämnde ovan. När det ändå uppstår oklarheter i EG-rätten är det EG-domstolens uppgift att tolka vad som menas (Bomberg & Stubb 2008 s. 62). Denna tolkningsmekanism har förstärkts genom införandet av förhandsavgöranden där nationella domstolar har möjlighet att be EG-domstolen att tolka en oklar bestämmelse i EG-rätten som används i det nationella domstolsärendet (Zetterquist 2008 s. 126). Även de nationella domstolarna spelar alltså en viktig indirekt roll vid tillämpningen av regler från EU (Abbott et al. 2000 s. 416). Genom EG-domstolens tilldelade uppgifter har medlemsstaterna delegerat omfattande makt till denna tredje part som är det mest uppenbara exemplet på delegering i detta avseende (Alter 2000 s. 491).

Till sammanhanget kan tilläggas att EG-domstolen genom åren har spelat en viktig roll i utvecklingen av EG-rätten. Genom ett antal rättsfall har domstolen utvecklat betydelsefulla principer som har kommit att påverka EU-samarbetet på många olika sätt. Som exempel kan ges att domstolen utvecklat principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt och principen om direkt effekt (Weiler 1999 s. 19-25). Domstolen har alltså spelat en aktiv roll beträffande unionens judikalisering genom åren.

3 Lissabonfördraget

3.1 Bakgrund

För att få en mer omfattande förståelse av förändringarna som Lissabonfördraget medför anser jag det givande att ge en kortare bakgrund till hur fördraget kom till.

3.1.1 En konstitution för Europa

En reform av EU:s olika fördrag på det sätt som idag är aktuellt är inte en helt obekant tanke utan kan spåras tillbaka i tiden. I Nice 2000 vid en regeringskonferens som ägde rum under Europeiska rådets möte antogs den så kallade Niceförklaringen om EU:s framtida utveckling. Här lyftes fyra ämnesområden som ansågs viktiga att debattera till nästa regeringskonferens 2004. Dessa frågor handlade om EU:s och medlemsstaternas befogenheter, EU:s stadga om de grundläggande mänskliga rättigheterna, förenklingar av fördragen samt de nationella parlamentens roll inom EU (Bergström et al. 2008 s. 18-24).

Ett år senare vid ett möte i Laeken bestämde Europeiska rådet genom Laekenförklaringen att även maktbalansen mellan EU:s institutioner samt EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skulle förberedas till regeringskonferensen 2004. Det beslutades även om att dessa förberedelser skulle bedrivas av ett konvent som kom att kallas Framtidskonventet (Ds 2007:48 s. 22).

Konventet bestod av representanter från medlemsstaternas regeringar och parlament samt ledamöter från EU-kommissionen och EU-parlamentet. Även kandidatländerna gavs rätt att medverka på nästan samma villkor som medlemsländerna. Konventets arbete utmärkte sig genom det stora mått av öppenhet som genomsyrade verksamheten. Uppgiften med att komma med ett förslag om EU:s konstitutionella framtid färdigställdes till 2003 då konventet lade fram sitt slutgiltiga förslag. Denna framarbetade konstitution², som var tänkt att ersätta nuvarande fördrag, antogs 2004 efter vissa modifieringar (Nergelius 2008a s. 2).

² Fördrag av den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa, EUT 2004 C 310/1 (Bergström et al. 2008 s. 15).

Dock stötte den konstitutionella utvecklingen på problem i ratificeringsprocessen. För att nya fördrag ska kunna träda i kraft krävs att alla medlemsstater ratificerat dessa på hemmaplan. På vilket sätt detta ska ske väljer medlemsstaterna själva (Bergström et al. 2008 s. 67). När det gäller förslaget till konstitutionen tog medlemsstaterna sig an uppgiften på olika sätt. I två av länderna som valde att genomföra folkomröstningar, Frankrike och Nederländerna, godkändes dock inte konstitutionen. Eftersom alla medlemsstater måste godkänna nya fördrag innebar nej-omröstningarna att konstitutionsförslaget förkastades (Ds 2007:48 s. 25-26).

3.1.2 Reflektion på väg mot Lissabon

Efter nederlaget med konstitutionen bestämde sig stats- och regeringscheferna 2005 för att ha en ettårig reflektionsperiod (de Búrca 2006 s. 205). Denna var tänkt att tjäna till en bred och öppen debatt om hur EU skulle hantera situationen och gå vidare. Under det tyska ordförandeskapet 2007 fördes omfattande förhandlingar med medlemsstater för att lösa fördragsfrågan. Det diskuterades bland annat om att ta bort vissa symbolfrågor som varit känsliga i konstitutionsfördraget och att genomföra ändringar i fördragen i form av ändringsfördrag istället för ett ersätta de gällande fördragen med en komplett ny text. Under sommaren 2007 enades stats- och regeringscheferna om att hålla fast vid de flesta av reformerna från konstitutionsfördraget men att dessa skulle införlivas direkt i EU-fördraget och EG-fördraget. Ett nytt förslag lades vidare fram och i slutet av 2007 antogs det som nu kallas Lissabonfördraget³ (Ds 2007:48 s. 27-29).

Den här gången var Irland det enda land som valde att ratificera genom folkomröstning. Denna slutade med ett nej-resultat (Bergström et al. 2008 s. 67). Som jag tidigare antytt är Lissabonfördragets ikraftträdande därmed fortfarande oklart. I skrivande stund, maj 2009, har även Polen, Tjeckien och Tyskland vissa mindre åtgärder kvar i sina länders ratificeringar. Men det största hotet mot Lissabonfördragets framtid får ändå sägas vara Irland, som förväntas hålla en ny folkomröstning senare i år (Björklund 2009).

3.2 Fördraget i stora drag

Innan jag börjar analysera Lissabonfördraget utifrån den teori jag valt kan det vara på sin plats att kortfattat beskriva de stora dragen av fördragets innehåll och struktur. Vad det gäller innehåll har jag av utrymmesskäl varit tvungen att fokusera på sådana förändringar som har störst betydelse. Jag kommer i det första

³ Lissabonfördraget av den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EUT 2007 C 306/1 (Bergström et al. 2008 s. 15).

avsnittet att beskriva Lissabonfördragets struktur och övergripande ändringar. Därefter kommer jag kortfattat att ta upp de materiella regelförändringarna.

3.2.1 Ett EU utan pelarstruktur

Som nämnts tidigare har Lissabonfördraget formen av ett ändringsfördrag. Detta innebär att EU inte kommer få ett enhetligt grundfördrag utan kommer att fortsätta med en uppdelning på två fördrag. EU-fördraget kommer fortfarande att finnas kvar fast med vissa ändringar. EG-fördraget kommer däremot att ersättas med det nya fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Tanken är att konstitutionella regler ska återfinnas i EU-fördraget medan mer praktiska och konkreta regler för olika ämnesområden ska finnas i EUF-fördraget. Det kan tilläggas att reglerna i EUF-fördraget även kommer att vara lättare att ändra i framtiden (Nergelius 2008a s. 3).

Lissabonfördraget innebär alltså att EG upphör och vidare att EU räknas som en egen juridisk person som därmed kan ingå internationella förbindelser inom unionens befogenheter. Det för också med sig att den hittillsvarande uppdelningen av EU i tre olika pelare kommer att upphöra. Om Lissabonfördraget träder i kraft innebär det fortsättningsvis att alla olika ämnesfrågor ryms under båda fördragen. Vissa särregler kommer dock fortfarande gälla för det som idag ryms under andra pelaren, dvs. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Ds 2007:48 s. 34-35).

Som jag antydde i förra avsnittet påminner Lissabonfördraget till stor del rent innehållsmässigt om det förslag till konstitution som tidigare förkastades. Det som främst har tagits bort är symboler för EU:s enhet, exempelvis regler om en gemensam flagga och ett gemensamt motto. Däremot när det gäller EU:s institutioner är skillnaderna betydligt mindre (Nergelius 2008a s. 3).

3.2.2 Ett klargjort EU

Genom Lissabonfördraget har man velat klagöra vissa förhållanden som redan är gällande i dagens EU, bl.a. om hur EU fungerar och vad EU handlar om. Många av dessa bestämmelser är inga nyheter utan sätter bara redan accepterade principer på pränt eller innebär smärre omformuleringar. Exempelvis införs en uttrycklig bestämmelse om en medlemsstats utträde ur unionen, något som tidigare har varit underförstått. Dessutom tydliggörs kompetensområdet mellan EU och medlemsstaterna genom att samsamarbetsområdena delas in i tre kategorier: områden där EU har exklusiv befogenhet, där EU och medlemsstaterna har delad befogenhet samt där EU endast kan stödja, samordna och komplettera medlemsstaternas åtgärder. Indelningen innebär inte i sig någon ändring av EU:s befogenheter (Bergström et al. 2008 s. 31-38).

3.2.3 Ett effektivare EU

Ett av de stora målen med Lissabonfördraget har varit att effektivisera sättet som EU fungerar på. På detta område innebär fördraget särskilt förändringar rörande EU:s olika institutioner och beslutsfattandet.

När det gäller lagstiftningsförfaranden innebär Lissabonfördraget en del förändringar. Lissabonfördraget delar upp lagstiftningsförfaranden i två slag: ett ordinarie och ett särskilt. Det ordinarie förfarandet motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet. I förhållande till dagens gällande fördrag utvidgas områdena där medbeslutande används. Exempelvis omfattar det ordinarie lagstiftningsförfarandet även frågor om gränskontroll, invandring och straffrättsligt samarbete. Det innebär att rådet och Europaparlamentet som huvudregel är tänkt att gemensamt dela på lagstiftningsmakten (Bergström et al. 2008 s. 44-45). Beträffande de särskilda lagstiftningsförfarandena får reglerna anses variera beroende på vilket politikområde som berörs men generellt kan sägas att det ofta innebär att rådet ensamt beslutar (Bergström et al. 2008 s. 35).

Vad gäller besluten i rådet i olika frågor utvidgas användandet av kvalificerad majoritet. Beslut kan nu tas med kvalificerad majoritet inom i stort sett alla områden utom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessutom kommer en ny definition av kvalificerad majoritet att införas men den nya regeln kommer att införas stegvis och kommer inte att gälla fullt ut förrän 2017. Den nya kvalificerade majoriteten innebär en dubbel kvalificering. Dels ska minst 55 procent av medlemsstaterna stå bakom ett beslut och dels ska dessa företräda 65 procent av den totala befolkningen inom EU. Det finns ett visst utrymme för en blockerande minoritet men denna måste bestå av minst fyra medlemsstater (Nergelius 2008a s. 4). Den nya definitionen ska jämföras med den nuvarande högre gränsen för beslutande och där medlemsstaterna har röster som är vägda i förhållande till landets storlek och inte folkmängd (Ds 2007:48 s. 167).

Genom Lissabonfördraget får Europeiska rådet en betydligt starkare ställning. Sammanslutningen av stats- och regeringschefer får genom fördraget officiellt status som en EU-institution. Detta kan jämföras med deras idag mer inofficiella men dock högst betydelsefulla politiska status. Europeiska rådets befogenheter ökar delvis på bekostnad av rådet och får som vi nedan kommer se en viktig roll bl.a. i fördragsändringar. Europeiska rådet får inte heller i fortsättningen någon lagstiftningsroll (Nergelius 2008a s. 3-4).

För att även innebära en effektivisering inom utrikes- och säkerhetsområden utan att frånta områdena sin mellanstatliga karaktär inrättas genom Lissabonfördraget en post som unionens ”högare representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik”. Denna person ska vara ordförande i rådet för utrikes frågor samt vara vice ordförande i kommissionen. Uppgifterna kommer främst att bestå i att samordna medlemsstaterna inom dessa specifika områden samt att representera EU utåt i utrikes frågor (Bergström et al. 2008 s. 51-52).

Kommissionen ändras främst genom att antalet kommissionärer fr.o.m. 2014 ska minska från som idag består av en ledamot från varje medlemsstat till att bestå av ett antal som motsvarar 2/3 av medlemsstaterna. Kommissionärerna kommer att rotera mellan medlemsstaterna på ett jämbördigt sätt (Bergström & Hettne

2008 s. 56-57). En annan förändring är att kommissionens ordförande på förslag av Europeiska rådet ska väljas av EU-parlamentet (Nergelius 2008a s. 4).

Lissabonfördraget innebär även förändringar beträffande framtida fördragsändringar. Som jag berört tidigare råder det skillnader i hur EU-fördraget och EUF-fördraget är tänkta att ändras. För ändringar av EU-fördraget krävs precis som nu ratificering av alla medlemsstater. Här har dock gjorts ett tillägg som innebär att det arbetssätt med ett konvent, som användes inför konstitutionsförslaget, i fortsättningen ska bli huvudregel. För EUF-fördraget införs istället möjligheten till två förenklade ändringsförfaranden som görs genom att använda så kallade ”passereller”. Detta betyder bl.a. att Europeiska rådet utan att genomföra formella fördragsändringar kan 1) ändra den tredje delen i EUF-fördraget (dvs. de materiella reglerna på de olika ämnesområdena) dock efter hörande av parlament och kommission och godkännande av medlemsstaterna och 2) utvidga rådets användning av majoritetsbeslut istället för enhällighet efter godkännande av parlamentet. Båda typerna av initiativ ska dock översändas till de nationella parlamenten som alla 27 har vetorätt mot ovannämnda ändringar (Nergelius 2008b s. 64-68).

Inom EU finns idag en så kallad flexibilitetsklausul, som innebär att rådet utan fördragsändring kan utöka unionens befogenheter om det behövs inom den inre marknadens område. Detta har varit en viktig del i utvecklingen av den inre marknaden. Genom Lissabonfördraget utökas flexibilitetsklausulen till att omfatta inte bara den inre marknaden utan alla politikområden i fördragen utom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Ds 2007:48 s. 72). Dessa utökade befogenheterna ska genom Lissabonfördraget godkännas av Europaparlamentet vilket skiljer sig från idag då parlamentet endast ska höras (Nergelius 2008b s. 69-70).

3.2.4 Ett mer demokratiskt och öppet EU

Ett annat stort mål med Lissabonfördraget har varit att göra EU öppnare och mer demokratiskt. Som ett led i detta har Europaparlamentet fått en betydligt starkare ställning. Som jag skrev i det förra avsnittet har parlamentets makt ökat genom att medbeslutandeförfarandet har blivit det ordinarie sättet att lagstifta på. Europaparlamentet får också en ny funktion genom att det genom Lissabonfördraget ges rätt att initiera fördragsändringar. Detta har tidigare varit en angelägenhet endast förbehållen medlemsstaterna (Nergelius 2008a s. 5). Europaparlamentet får även utökade befogenheter på bl.a. budgetområdet (Ds 2007:48 s. 160).

Ett annat led i den demokratiska reformen är de nationella parlamentens roll stärks. Först och främst kan nämnas den ovan introducerade vetorätten mot Europeiska rådets användande av passereller. För det andra ska de nationella parlamenten granska EU-lagförslag utifrån subsidiaritetsprincipen, dvs. att lagstiftningen görs på lägsta effektiva nivå. Införandet av denna bestämmelse innebär att de nationella parlamenten för första gången garanteras en möjlighet i

fördragen att påverka den europeiska lagstiftningsprocessen (Bergström & Hettne 2008 s. 60-61, 64).

Lissabonfördraget leder även till ökad öppenhet inom EU. Genom fördraget införs bestämmelser om att den europeiska förvaltningen ska grundas på en tanke om offentlighet (Ds 2007:48 s. 248-249). Som exempel på detta kan ges att ministerrådets möten som rör lagstiftande verksamhet ska vara offentliga. Detta innebär att information om hur varje enskild minister har beslutat i olika frågor blir tillgänglig (Bergström & Hettne 2008 s. 62).

3.2.5 Ett EU med ökat rättighetsskydd

Lissabonfördraget innebär att det som idag kallas EG-domstolen kommer att byta namn till Europeiska unionens domstol, även förkortat EU-domstolen. Denna nya variant av domstolen kommer att bestå av själva domstolen, tribunalen (motsvarar dagens Förstainstansrätt) och specialdomstolar (som är inriktade på specifika områden). Den mest betydelsefulla förändringen som Lissabonfördraget medför på detta område är att EU-domstolens behörighet breddas och blir generell. Detta blir en naturlig följd av att pelarstrukturen inom EU försvinner. Domstolens behörighet går från att omfatta EG-fördraget och undantagsvis EU-fördraget till att som huvudregel omfatta hela EU (Bergström & Hettne 2008 s. 64-65). Däremot är behörigheten kraftigt begränsad när det gäller utrikes- och säkerhetspolitik. Domstolen är inte heller behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av polisinsatser i specifika länder (Ds 2007:48 s. 89). Den generella behörigheten som ges EU-domstolen medför en stärkt ställning. Det kan också tilläggas att fördraget inför ett förfarande för hur domarna ska utses (Bergström & Hettne 2008 s. 64).

Genom Lissabonfördraget görs EU:s stadga om grundläggande rättigheterna från 2000 till ett juridiskt bindande dokument till skillnad från dess nuvarande politiska status. Stadgan inkorporeras inte direkt i fördragen men blir gällande genom en hänvisning i EU-fördraget. Som ett tillägg till ovan stycke kan nämnas att EU-domstolen får behörighet att tolka stadgan (Bergström & Hettne 2008 s. 65-66).

Lissabonfördraget fastställer även en avsikt att EU som en enhet ska ansöka om att ansluta sig till Europakonventionen om skydd för grundläggande fri- och rättigheter (hädanefter benämnd Europakonventionen). Detta skulle innebära att hela EU:s rättsordning underkastas en extern kontroll i avseende på personers rättigheter (Bergström & Hettne 2008 s. 67-68).

För att i framtiden uppfylla Europakonventionens krav införs i Lissabonfördraget ökade möjligheter för enskilda att föra talan vid EU-domstolen. Det krävs inte längre på samma sätt att man är personligen berörd av bestämmelsen för att få saken prövad (Bergström & Hettne 2008 s. 68-69).

4 Analys

I detta kapitel kommer jag att diskutera Lissabonfördraget utifrån de två teoretiska utgångspunkter som jag tidigare presenterat. Först kommer jag analysera fördraget utifrån teorierna var för sig för att sedan diskutera förhållandet mellan dem. Därefter har jag för avsikt att föra en diskussion kring vad dessa utvecklingar egentligen spelar för roll. Jag tänker då resonera kring vilka konsekvenser en ökad legalisering respektive judikalisering kan föra med sig samt hur politiken kommer att påverkas.

4.1 Ökad legalisering?

En första fråga som en vetgirig läsare naturligtvis vill ha svar på är om de tre olika dimensionerna av legalisering förändras genom Lissabonfördraget. De kommer presenteras här nedan var och en för sig.

4.1.1 Förpliktelse

Här kommer jag att fokusera på i vilken grad bundenhet till olika förpliktelser ändras genom Lissabonfördraget. Först och främst kan sägas att ingen förändring kommer ske beträffande på vilket sätt fördragen, lagstiftningen och den sekundära lagstiftningen är bindande för medlemsstaterna.

Genom att de tre pelarna försvinner genom Lissabonfördraget kommer vissa ämnesområden så som gränskontroll, invandring och straffrättsliga frågor att utvecklas från att vara enbart mellanstatliga till att vara allt mer överstatliga (se avsnitt 3.2.1 och 3.2.3). Detta medför att nya beslutsprocesser aktualiseras där bestämmelser med högre grad av bindande förpliktelser antas. Alltså kommer omfånget av ämnesområden som kan beslutas med de allra ”hårdaste” typerna av förpliktelser att öka.

Det som även kan sägas förändras genom Lissabonfördraget är på vilket sätt de olika förpliktelserna antas. Nya bestämmelser om ökad användning av medbeslutande, ny definition av kvalificerad majoritet och nya bestämmelser om fördragsändringar (se avsnitt 3.2.3) innebär att tanken om enhällighet allt mer överges. På detta sätt kan medlemsstater tvingas se nya regler antas i strid mot sin egen vilja. Trots detta blir de nya reglerna lika bindande för de stater som varit för emot förslaget. Här kan man alltså bli bunden till förpliktelser utan att själv ha samtyckt till dem. Detta innebär inte i sig att styrkan av förpliktelsen förändras på något sätt.

Denna nu till synes ökade utvecklingen mot ett överstatligt EU motverkas av andra förändringar: exempelvis de nationella parlamentens och det Europeiska rådets nya makt (se avsnitt 3.2.4). Som jag redan tidigare så många gånger betonat så är även frågor om utrikes- och säkerhetspolitik fortfarande ett område som medlemsstaterna behåller mycket eller all makt inom.

Det kan också tilläggas att det faktum att stadgan för de grundläggande rättigheterna nu blir juridiskt bindande också är av betydelse (se avsnitt 3.2.5). Detta innebär att medlemsstaternas förpliktelse att följa dessa rättigheter har stärkts. Om en medlemsstat i framtiden skulle bryta mot någon av de skyddade rättigheterna skulle detta kunna medföra betydligt kraftfullare sanktioner än idag. Viktigt att förtydliga är dock att även EU:s institutioner är bundna av stadgan och i framtiden av Europakonventionen.

Här ska dock tilläggas att två medlemsstater, Storbritannien och Polen, har reserverat sig i ett särskilt protokoll mot stadgans framtida status. Länderna önskar försäkra sig om att rättigheterna i stadgan inte ska inkräkta på deras nationella rättsystem (Bergström & Hettne 2008 s. 66-67). Detta innebär klart att stadgans styrka försvagas något. Lösningen med reservationen tycks ha varit ett resultat av en kompromiss.

Sammantaget kan sägas att styrkan av de förpliktelser som medlemsstaterna åtar sig genom Lissabonfördraget inte förändras jämfört med idag. Det som däremot förändras är att unionen utökar de politikområden som omfattas av dessa förpliktelser. Med andra ord innebär Lissabonfördraget att omfattningen av starkt bindande förpliktelser ökar.

4.1.2 Precision

I fokus för detta avsnitt kommer istället att vara att undersöka huruvida de nya reglerna i Lissabonfördraget tycks innehålla oklarheter eller motsägelser.

Utifrån det material som jag haft tillgång till kan inte jag skönja att bestämmelserna i Lissabonfördraget skulle innebära någon förändring beträffande precisionen. De nya bestämmelserna är utformade på samma vis som nuvarande fördrag.

Däremot kan det diskuteras om det istället kan tänkas att de regler som syftar till att klargöra vissa av EU:s gällande principer (se avsnitt 3.2.2) kan tänkas innebära en ökad grad av precision. Genom att man uttryckligen inkorporerar regler i något av fördragen istället för att ha vaga principer görs reglerna möjligen tydligare. Däremot innebär inte klargörandena någon ändring för vad som gäller i praktiken. Inte heller leder klargörandena nödvändigtvis till att reglerna blir tydligare. Även om reglerna ges ett skriftligt uttryck innebär inte det enligt min mening att fler frågetecken kring innebörden nödvändigtvis rätas ut.

En reflektion är även att i många sammanhang, där många parter har att enas om en överenskommelse, utformas de skriftliga reglerna medvetet på ett otydligt sätt. Det får ej glömmas att detta ofta är en förutsättning för att parterna överhuvudtaget ska kunna komma överens. Detta gäller även i EU-sammanhang

där förhandlingarna kan vara omfattande innan överenskommelser kommer till stånd.

Sammantaget får sägas att jag inte finner några betydande belägg för att precisionen inom EU förändras genom Lissabonfördraget.

4.1.3 Delegering

Genom Lissabonfördraget kommer den tilltänkta EU-domstolens behörighet att öka. Som jag tidigare varit inne på kommer upphörandet av EG att medföra att domstolens behörighet utökas till att som huvudregel gälla hela EU. Återigen måste dock särskilt uppmärksammas att utrikes- och säkerhetspolitik så gott som helt är undantaget från domstolens makt (se avsnitt 3.2.5).

Detta innebär alltså att medlemsstaterna genom införandet av Lissabonfördraget godkänner en ökad delegering av makt. Medlemsstaterna gör ett aktivt val att utöka de områden som domstolen har möjlighet att döma över. Denna ökning omfattar inte bara områden som idag regleras av EU-fördraget utan omfattar även stadgan för de grundläggande rättigheterna.

Genom utökningen av domstolens behörighet kommer domstolen att få möjlighet att tolka bestämmelser som idag ligger under EU-fördraget. För resonemang om vad detta kan få för betydelse, se avdelningen som följer om judikalisering.

Lissabonfördraget innebär inte någon ytterligare delegering genom överlämnande av makt till implementeringsorgan.

Sammantaget kan sägas att Lissabonfördraget innebär att dimensionen delegering görs starkare eftersom fördraget innebär att mer makt delegeras till den tilltänkta EU-domstolen.

4.2 Ökad judikalisering?

När det gäller judikaliseringsutvecklingen har jag att ta ställning till huruvida domstolens möjligheter att tolka EU:s regler förändras. Här kommer omvandlingen av EG-rätt till EU-rätt (se avsnitt 3.2.1) att spela en avgörande roll. Det omfång av regler som domstolen har befogenhet att döma över kommer därigenom att utökas. Detta innebär att domstolen kommer att kunna tolka bestämmelser i EU-fördraget vilket i dagens EU inte är aktuellt. I EU-fördraget finns till skillnad från i EUF-fördraget de principiella bestämmelserna om EU-samarbetet. Att domstolen får behörighet att tolka dessa regler medför att domstolen ges möjlighet att påverka den institutionella utvecklingen på ett mer genomgripande sätt.

Exempel på bestämmelser som kan bli aktuella för tolkning är vad som menas med ”nationella identitet” i artikel 4.2 och vad som räknas som att ”främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess” vilket krävs för fördjupade samarbeten i artikel 20. Reglerna i EU-fördraget är generellt

sett mer politiskt känsliga eftersom de handlar om EU:s grundläggande principer. Domstolen kommer även som bekant att kunna tolka EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Detta kan också tänkas kunna utvecklas till en känslig politisk fråga eftersom stadgan uppenbarligen inte är helt okontroversiell. Alltså, beroende på hur domstolen kommer att hantera den nya behörigheten riskerar utvecklingen att i längden kunna bli känslig rent politiskt.

Förändringen av enskilda personers möjligheter till att föra rättsprocesser vid EU-domstolen har också betydelse i ett judikaliseringssperspektiv. Som Stone Sweet (2004 s. 30) poängterar så är det avgörande för domstolens tolkning och alltså därigenom för judikaliseringen att människor aktiverar dessa tolkningsmekanismer genom att föra tvister till domstolen. Följaktligen kan ökade möjligheter att få ta upp tvister vara ett led i judikaliseringen eftersom man krasst kan säga att utan några fall att döma över så kan ingen tolkning och utveckling av reglerna komma till stånd. Utifrån Stone Sweets resonemang kan då sägas att de ökade möjligheter för enskilda som Lissabonfördraget innebär kan ses som ett led i ett möjliggörande för en ökad tillströmning av rättsfall till EU-domstolen.

Sammantaget kan sägas att både utökningen av domstolens behörighet (dvs. ett möjliggörande för judikalisering på nya områden) och utökningen av möjligheterna att ta upp tvister indikerar på förutsättningar för en ökad judikalisering. Huruvida en sådan utveckling kommer att ske i framtiden om/när Lissabonfördraget träder ikraft kan ingen förutspå. Även om förutsättningarna för judikalisering finns så innebär detta inte automatiskt att domstolen kommer att utveckla normerna inom EU-samarbetet som är kontroversiella. För att EU-domstolen i framtiden ska ha en drivande roll i den europeiska integrationen krävs både att domarna använder möjligheten och att fall kontinuerligt hänvisas dit för att avgöras. Domstolens påverkansmöjligheter är även beroende av i vilken grad de nationella domstolarna kommer att använda sig av förhandsavgöranden från EU-domstolen.

4.3 Legalisering ger judikalisering

I detta avsnitt har jag för avsikt att diskutera teorierna och det resultat som de ger i förhållande till varandra. Eftersom teorierna, som jag tidigare nämnt, överlappar varandra till viss del kan det vara intressant att reda ut relationen dem emellan.

Hela legaliseringsteorin genomsyras av ett rationellt synsätt. Legalisering sker genom medvetna val och aktörer handlar utifrån sina egna intressen. Judikaliseringsteorin däremot ser den juridiska maktens utveckling på ett något annorlunda sätt. Här sker den juridiska makten mer som en gradvis process som drivs av en tredje part, främst domstolar, som får ett stort inflytande i politiska frågor. Teorierna överlapparna varandra i det avseende att båda tar upp det faktum att parter delegerar makt till en tredje part som genom tolkning påverkar samhällets normer. Legaliseringsteorin ser dock normpåverkan som en konsekvens av legalisering medan judikaliseringsteorin istället har själva normpåverkan som det intressanta i processen.

Utifrån detta resonemang skulle man kunna argumentera för att en omfattande legalisering leder till judikalisering. I fallet Lissabonfördraget skulle detta innebära att den ökade makt som delegeras till domstolen, genom att området som EU-domstolen kan döma över blir större, troligtvis leder till en ökad normpåverkan i det långa loppet.

4.4 Hur påverkas politiken?

Eftersom jag nu kommit fram till att både legalisering och förutsättningarna för judikalisering ökar genom Lissabonfördraget kan jag inte låta bli att diskutera hur dessa utvecklingar påverkar EU även om det inte ryms inom min frågeställning.

Först och främst kan man ifrågasätta huruvida legaliserings- och judikaliseringsprocesser egentligen spelar någon roll. Varför är det i själva verket viktigt att reda ut dessa förändringar som Lissabonfördraget innebär? Jag skulle vilja påstå att det finns ett par viktiga anledningar som kan belysas. Till att börja med är det viktigt ur ett maktperspektiv, dvs. att belysa eventuella maktförskjutningar mellan EU:s institutioner samt mellan medlemsstaterna och EU. Maktförändringarna som sker i Lissabonfördraget får anses förändra balansen mellan politik och juridik till viss del. Hur denna avvägning *bör* se ut är en helt annan fråga som inte ämnas behandlas i denna uppsats. Däremot ser jag det som en nödvändig del i den samhällseliga debatten att belysa hur balansen *är* idag och i mitt fall hur balansen kan komma att se ut om Lissabonfördraget träder i kraft. Balansen mellan politik och juridik är även viktig att belysa ur ett demokratiskt perspektiv. Frågan om vem som egentligen bestämmer – politiker eller jurister – har stor betydelse inte minst för den demokratiska legitimiteten inom EU. Här skulle jag även vilja betona vikten av genomskinlighet. För att främja en öppen diskussion om det europeiska samarbetet krävs att dessa makt- och demokratifrågor belyses.

Efter detta klagörande kan det vara intressant att diskutera på vilka sätt en utveckling mot en alltmer utökat juridisk makt inom EU påverkar politiken. Som jag ser det finns det ett antal möjliga effekter. För att anknyta till legaliseringsteorin kan sägas att legaliseringen kan påverka hur olika aktörer väljer att agera (se avsnitt 2.1.2). Politiker både på nationell och på europeisk nivå kan tänkas bli influerade. Genom en ökad legalisering kan politikernas intressen och rationella överväganden möjligen ändras. Politiker blir på ett annat sätt bundna av det europeiska samarbetet ju högre grad av legalisering som råder inom unionen. Beslutsfattare måste hålla sig inom de ramar som uppställs i fördragen och är bundna vad gäller framtiden. Därför kan man på detta sätt argumentera för att det politiska handlingsutrymmet på det nationella och det europeiska planet blir mindre på grund av legalisering och judikalisering.

Frågan är även om Lissabonfördraget innebär en ökad överstatlighet. Man kan argumentera för att legalisering och judikalisering även kan tänkas hänga ihop med en ökad överstatlighet. Genom det formella regelverk som de juridiska inslagen innebär kommer medlemsstaterna att fräntas allt mer av sin

självbestämmanderätt. Den ökade delegeringen till domstolen och borttagandet av pelarstrukturen kan ses som ett uttryck för överstatlighet. Överstatlighet är dock enligt min mening ingen nödvändig konsekvens av legalisering. Som jag tidigare nämnt är vissa av förändringarna i riktning mot överstatlighet i Lissabonfördraget uppvägda av maktförskjutningar i riktning mot medlemsstaterna. Ska man tro Nergelius så indikerar den ökade makten till Europeiska rådet i fördraget snarare en utveckling mot ökad mellanstatlighet (Nergelius 2008a s. 5-6).

Nära sammanhängande med överstatlighet är suveränitetsaspekten. Det är enligt min mening ofrånkomligt att vissa av ändringarna som genomförs i Lissabonfördraget medför att medlemsstaterna tvingas ge ifrån sig beslutanderätt och därigenom även suveränitet. Detta stämmer även överens med den uppfattning som presenteras i Ds 2007:48 (s. 68-92).

Om man ska lyssna till legaliseringsteorin kan legalisering tänkas påverka politiken genom att EU-regler i större utsträckning kommer att efterföljas. Det är idag stor skillnad beträffande efterrättelse mellan olika länder samt mellan olika politikområden. Genom en ökad legalisering kan de nationella politikerna tänkas efterleva sina förpliktelser bättre vilket skulle kunna medföra ett bättre genomslag av det som EU beslutar.

Slutligen kan minskad legitimitet för EU också vara en möjlig effekt av ökad judikalisering. Detta beror i grund och botten på hur EU-domstolen kommer att hantera sina nya befogenheter. En domstol som är aktiv i att använda sitt tolkningsutrymme kan tänkas påverka förtroendet för det europeiska samarbetet på ett negativt sätt. Om domstolen driver EU i en riktning som inte är förankrat bland folket skulle en ökad judikalisering kunna leda till att motståndet mot EU, som i Sverige är påtagligt, blir ännu större. En sådan utveckling skulle även kunna påverka beslutsfattandet inom EU på det sätt att politiker då försöker förhindra den aktiva domstolen. Detta skulle kunna ske dels genom att tolkningsutrymmet i nya bestämmelser görs så litet som möjligt och dels genom att medlemsstaterna helt tar tillbaka sin utökade delegering till domstolen.

5 Slutsatser

I detta kapitel ämnar jag nu sammanfatta min studie genom att presentera mina slutsatser. Jag kommer även avslutningsvis att ge förslag på framtida infallsvinklar om ämnet juridisk makt inom politiken som skulle kunna vara intressanta upplägg för framtida forskning.

5.1 Lissabonfördraget och juridisk makt

För att knyta ihop min studie tänker jag här presentera mina resultat. Som jag diskuterade i analyskapitlet kan när det gäller legalisering urskiljas tendenser som tyder på en ökad legalisering inom EU. De dimensioner av legalisering som förändras är särskilt förpliktelse samt delegering. Detta märks främst genom de utökade befogenheter som nuvarande EG-domstolen tillmäts i det nya fördraget. Denna bestämmelse innebär att medlemsstaterna delegerar ytterligare makt till ett juridiskt organ. Även det faktum att EU:s pelarsystem avskaffas har betydelse i detta avseende eftersom det innebär att det europeiska samarbetet vidgas på så sätt att allt fler politikområden omfattas av det mer legaliserade samarbetet som karaktäriserar det nuvarande EG-området.

Lissabonfördraget innebär också att förutsättningarna för judikalisering ökar. Fördraget innebär att domstolen får utökade möjligheter att tolka bestämmelser eftersom domstolens behörighet vidgas och kan därigenom bedriva judikalisering på nya områden. Det faktum att möjligheterna för enskilda att föra sin talan vid domstolen har förbättrats indikerar att fallen som tas upp vid domstolen rimligtvis ökar vilket också borde leda till ökad judikalisering.

Sammanfattningsvis, resultaten av min studie visar att Lissabonfördraget innebär både ökad legalisering och förutsättningar för ökad judikalisering inom EU.

Frågan är då vad detta säger om EU:s utveckling på det stora hela. Innebär den ökade legaliseringen respektive den ökade judikaliseringen en ökad juridisk makt i politiken? Ja, det som kan sägas är i alla fall att den juridiska makten genom Lissabonfördraget bli starkare i vissa avseenden. Detta utesluter naturligtvis inte att det finns andra utvecklingar som fungerar som motvikt till detta. Bara i Lissabonfördraget kan förskjutningarna av makt till det Europeiska rådet, till de nationella parlamenten samt till EU-parlamenten fungera som en slags politisk motvikt. Legalisering och judikalisering är inte i sig tillräckliga för att få med alla aspekter av balansen mellan politik och juridik. Detta får sägas vara en av den här studiens svagheter. Det blir alltså felaktigt att dra slutsatsen att förskjutningarna av makt är helt entydiga i riktning mot en ökad juridisk makt eftersom

Lissabonfördraget innebär även andra maktförskjutningar. Det som man kan uttala sig om är alltså att den juridiska makten ökar i det avseende som undersöks i denna studie.

Avgörande för mina resultats relevans är naturligtvis frågan om Lissabonfördraget tros komma att träda i kraft i framtiden. Det är inte en självklarhet att så blir fallet men jag är själv ganska övertygad om att liknande bestämmelser kommer att införas i sinom tid oavsett om det sker genom Lissabonfördraget eller inte. Detta eftersom förändringsprocessen inom EU pågått under relativt lång tid och diskussionerna har handlat om i huvudsak snarlika förändringstankar. Det ska dock bli intressant att se hur irländarna kommer att hantera situationen med ratificeringen av fördraget. Man kan inte säga annat än att man med spänning väntar på upplösningen på det som kan kallas för Europas konstitutionella drama!

5.2 Fortsatt forskning

Eftersom forskning ska bygga på kumulativitet tänker jag nu närmast ge några förslag på fortsatt forskning inom ämnet. Utifrån mina resultat i den här studien finns det några olika tänkbara trådar där nästa forskare kan tänkas ta vid.

För det första ser jag att resultaten av min studie i framtiden kan tjäna till att vara potentiellt komparativa. I min studie har jag undersökt i vilken riktning EU är på väg när det gäller juridisk makt i politiken (om Lissabonfördraget nu träder i kraft). Dessa resultat skulle man kunna använda för att jämföra med andra betydelsefulla institutioner i världspolitiken. I en sådan jämförelse skulle naturligtvis problemet med EU:s karaktär som *sui generis* att göra sig gällande och inte vara helt lätt att bortse ifrån. Exempel på andra internationella organisationer som man skulle kunna jämföra EU med skulle kunna vara det asiatiska samarbetet genom ASEAN, det sydamerikanska genom Mercosur eller det afrikanska genom Afrikanska unionen. Fördelen med att studera mer än ett fall hade varit att man haft möjligheten att utvidga ambitionen till att även testa legaliseringsteorins styrka.

För det andra skulle man även kunna fördjupa sig i vilka konsekvenser legaliseringen respektive judikalisering för med sig. Jag har i denna studie endast redogjort för mina reflektioner kring vad jag anser. En framtida ansats skulle kunna vara att undersöka mer ingående hur det kan påverka eller har påverkat olika politikernas agerande.

6 Referenser

- Abbott, Kenneth W. – Keohane, Robert O. – Moravcsik, Andrew – Slaughter, Anne-Marie – Snidal, Duncan, 2000. "The Concept of Legalization", *International Organization*, Vol. 54, nr. 3, s. 401-419.
- Abbott, Kenneth W. – Snidal, Duncan, 2000. "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, Vol. 54, nr. 3, s. 421-456.
- Alter, Karen J., 2000. "The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?", *International Organization*, Vol. 54, nr. 3, s. 489-518.
- Bergström, Carl Fredrik – Hettne, Jörgen, 2008. "Lissabonfördraget: hur ändras EU?", *Europarättslig tidskrift*, nr. 1, s. 32-71.
- Bergström, Carl Fredrik – Hettne, Jörgen – Södersten, Anna, 2008. *Lissabonfördraget*. Rapport 2008:11 från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).
- Björklund, Marianne, 2009. "Lättnad efter ja i Prag", *Dagens Nyheter*, 2009-05-06. <http://www.dn.se/fordjupning/europa2009/lattnad-efter-ja-i-prag-1.859861>. Senast kontrollerad 2009-05-24.
- Bomberg, Elizabeth – Stubb, Alexander, 2008. "The EU's Institutions" s. 45-70 i Bomberg, Elizabeth – Peterson, Johan – Stubb, Alexander (red.) *The European Union: How does it work?*, 2 uppl. Oxford: Oxford University Press.
- Bomberg, Elizabeth – Stubb, Alexander – Peterson, John, 2008. "Introduction" s. 3-21 i Bomberg, Elizabeth – Peterson, Johan – Stubb, Alexander (red.) *The European Union: How does it work?*, 2 uppl. Oxford: Oxford University Press.
- de Búrca, Gráinne, 2006. "The European Constitution Project after the Referenda", *Constellations*, Vol. 13, nr. 2, s. 205-217.
- Ds 2007:48, Departementsserien, *Lissabonfördraget*. Del 1. Statsrådsberedningen, Regeringskansliet. Stockholm: Fritze.
- Goldstein, Judith – Kahler, Miles – Keohane, Robert O., Slaughter, Anne-Marie, 2000. "Introduction: Legalization and World Politics", *International Organization*, Vol. 54, nr. 3, s. 385-399.
- Hirschl, Ran, 2008. "The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, nr. 1, s. 93-118.
- Kahler, Miles, 2000. "Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization", *International Organization*, Vol. 54, nr. 3, s. 661-683.
- Lissabonfördraget. Konsoliderad version av EU:s fördrag*, 2008. Stockholm: SNS Förlag.

- Nergelius, Joakim, 1999. "Maktdelning och politikens judikalisering", s. 55-84 i *Löser juridiken demokratins problem?*, Statens offentliga utredningar SOU 1999:58, Demokratiutredningens skrift nr 23.
- Nergelius, Joakim, 2008a. *Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner*, Europapolitisk analys nr.7, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), s. 1-6.
- Nergelius, Joakim, 2008b. "Lissabonfördraget – den slutgiltiga fördragsändringen eller början på en ny serie ändringar?", *Europarättslig tidsskrift*, Jubileumsnummer, s. 63-71.
- Sbragia, Alberta – Stolfi, Francesco, 2008. "Key Policies", s. 115-137 i Bomberg, Elizabeth – Peterson, Johan – Stubb, Alexander (red.) *The European Union: How does it work?*, 2 uppl. Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec, 1999. "Judicialization and the Construction of Governance", *Comparative Political Studies*, Vol. 32, nr. 2, s. 147–184.
- Stone Sweet, Alec, 2004. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec – Brunell, Thomas L., 1998. "Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community", *American Political Science Review*, Vol. 92, nr. 1, s. 63-81.
- Tate, C. Neal – Vallinder, Torbjörn, 1995. "Judicialization and the Future of Politics and Policy" s. 515-528 i Tate, C. Neal – Vallinder, Torbjörn (red.) *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Weiler, Joseph H. H., 1999. *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zetterquist, Ola, 2008. "The Judicial Deficit in the EC – Knocking on Heaven's Door?" s. 115-137 i Bernitz, Ulf – Nergelius, Joakim – Cardner, Cecilia (red.) *General Principles of EC Law in a Process of Development. Reports from a conference in Stockholm, 23-24 March 2007, organised by the Swedish Network for European Legal Studies*. Austin: Wolters Kluwer Law & Business.