

Polsk riksdag: problem för fördragens väktare?

En fallstudie av Polens efterlevnad av EU direktiv

Abstract

This thesis aim is to test the world of compliance ideal type, which concerns the Central and Eastern European (CEE) member states of the European Union. The ideal type theory categorizes the CEE as fast and adequate in transposing legal acts though particularly bad in practical implementation.

The thesis has a theory testing approach and with hope of developing the existing model. In order to pull out the test I have done a case study on Poland through different reports and studies and their process patterns concerning implementation process and outcome for the purpose of evaluating the ideal type. Poland was in the same country cluster, the world of dead letters but not researched and their characteristics as a large and more powerful state compared to other CEE countries make them a good subject. Findings of the Polish accession through earlier studies and my additional post-accession gives a picture of a country with a not yet political stability. Considering the ideal type, it serves as a filter but could as well be used to analyse the implementation.

Nyckelord: implementering, direktiv, EU, efterlevnad, Polen,

Antal ord: 8285

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte och problemområde	2
1.2 Frågeställning	3
1.3 Teoretisk utgångspunkt.....	4
1.4 Arbetsätt och material	7
1.4.1 Metodologisk diskussion.....	7
1.4.2 Material	8
2 EU:s lagstiftning	10
2.1 Direktiv, regleringar och beslut.....	10
2.2 Direktivens införande.....	11
2.3 Överträdelser mot fördragen	12
3 Polen i fokus	14
3.1 Implementeringsnivå	14
3.2 Förvaltningsmässiga förhållanden.....	15
3.3 Lagstiftande och politiska institutioner.....	17
4 Resultat	20
5 Avslutande diskussion	22
5.1 Utveckling av teorin?.....	22
5.2 Risker och möjliga effekter.....	22
5.3 Nya forskningsfrågor	23
6 Referenser	24

1 Inledning

Genom att ett medlemsland av den Europeiska unionen(EU) snabbt införlivar och praktisk tillämpar ett direktiv utfärdat av Europeiska kommissionen(Kommissionen) skapar en harmoniserande effekt på lagstiftningen i medlemsländerna. Samarbetet inom Europeiska unionen bygger på flertalet premisser, gemensamma värderingar och åtaganden mellan flertalet aktörer. Förutom de beröringspunkter som existerar mellan de olika parterna i det Europeiska samarbetet vad gäller dess sammanlänkade historia skapas nya i och med det samarbetet som har vuxit fram sedan 50-talet. Bilden av Europasamarbetet påvisar ofta en oenighet vilket inte är speciellt förvånande då 27 länders viljor ska försöka nå konsensus. En ständigt växande union utan klargjorda yttre gränser eller ett på förhand bestämt slutgiltigt mål har sedan 2004 tio nya medlemsländer att samarbeta med och 2007 ytterligare två. Där var majoriteten av dessa länder för tjugo år sedan satellitstater under Sovjetunionens styre men sedan fem år tillbaka är de Central- och Östeuropeiska länderna fullvärdiga medlemmar i den Europeiska unionen. Den ökade integrationen och europeiseringen för länderna närmare varandra men trots det ekonomiska samarbetet och utökningen till andra områden finns det en mängd problem inom unionen att lösa.

Uppsatsen syftar till att förstå och förklara orsaker till varför samarbetet inte fungerar utan slitningar vad gäller implementering av EU direktiv och utan stereotypiska förklaringar och föreställningar om olika nationer och deras kulturella särart. Den kommer att utgå ifrån idealtypsindelningen där kluster av länder samlas med specifik karaktäristik för hur implementeringsprocessen brukar gestalta sig (Falkner et al, 2005, 2008). Uppsatsens fokus kommer att vara på transponeringsfasen som är det första steget i implementeringsprocessen då ett direktiv ska anpassas och införas i nationell lagstiftning. För att implementeringen ska bli adekvat genomförd krävs övervakning från de nationella myndigheterna för att processen ska kunna genomföras korrekt och inom tidsbegränsningen. I det tredje steget sker det praktiska införandet, då det tillämpas på flera nivåer. Dessa delar tillsammans utgör implementeringsprocessen och som behandlas utförligare i avsnitt 1.3. Min avgränsning att undersöka Polen som är ett fall av bristande efterlevnad faller inom den fjärde gruppen från teorin om world of compliance. Den grupp som de Central- och Östeuropeiska länderna tillhör kallas world of dead letters och antyder en stark och smidig transponering men med svag tillsyn av processen och bristande praktisk implementering.

Det finns enbart ett fåtal studier som har undersökt de nya medlemmarna från Central- och Östeuropa och jag kommer att undersöka Polen som med sin storlek, både befolkningsmässigt som röstmässigt i ministerrådet och Europaparlamentet,

utgör en viktig del i det nya EU och som antagligen kommer öka när de acklimatiserar sig till EU:s beslut- och förhandlingsordning.

Uppsatsen kommer att utgöras av ett inledningskapitel då den teoriprovande ansatsen som kräver en bred såväl som noggrann genomgång av den teoretiska diskursen. Detta motiveras för att kunna undersöka, pröva och komplettera befintlig teori för att hitta nya faktorer eller för att korskombinera med andra perspektivs variabler. Kapitel två kommer att redogöra för EU:s lagstiftning med betoning på sekundärrätten med förordningar och direktiv och dess funktion och hur den tar sig uttryck. Det tredje kapitlet behandlar Polen och de olika variabler och alternativ som uppställts för att senare diskuteras i följande kapitel mot den teori som har prövats. Kapitel fyra sammanfattar undersökningen och knyter an till de teoretiska utgångspunkterna medan kapitel fem diskuterar fallet Polen och idealtypen.

1.1 Syfte och problemområde

Syfte med denna uppsats är att förstå och förklara de problem som uppstår när fördragsgrunden och direktivens bindande kraft överträds och de processerna för införandet av den Europeiska gemenskapens lagstiftning enligt artikel 228 och 249 i Maastrichtfördraget. Fördragen anger de spelregler för samarbetet och de åtaganden som medlemsländerna har undertecknat och utgör grunden för det europeiska samarbetet men även hur dessa ska upprätthållas och vilka möjliga sanktionsmöjligheter som finns att tillgå. Det som är intressant med dessa artiklar är att för att uppgå i unionen genomgås en transitionsfas där man ska uppfylla Köpenhamnskriterierna och godkänna *acquis communautaire*, den samlade lagstiftningen och utarbetade praxis (Bomberg & Stubb, 2003, 70,90). Detta har inom implementeringslitteraturen ibland ansetts som ett skäl varför man efter erhållet medlemskap inte uppfyller kraven och ej implementerar direktiv då man tidigare tvingats till omfattande reformer (Falkner & Treib, 2008, s 299). Uppsatsen behandlar de nya medlemsländerna inom Falkners & Treibs studie idealtyp över implementering, *world of dead letters* där de nyligen genomgått denna process. Uppsatsens problem utgör ett fall av bristande efterlevnad och implementering av överstatliga och internationellt bindande rättsakter med betoning på transponering. Det förbryllande är kanske inte de misslyckandena med den praktiska implementeringen utan att det lyckas införa direktiven i nationell lagstiftning med goda resultat i jämförelse med EU-15¹ (Toshkov, 2009).

Inför de senaste utvidgningarna tycktes oron vara stor för problem inom EU men studier har visat motsatt effekt inom implementeringen där de flesta vid

¹ Eu-15 består av medlemmarna som anslutits fram till 1995: Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Storbritannien, Irland, Italien, Danmark, Portugal, Spanien, Grekland, Sverige, Finland och Österrike.

inträdet hanterat införandet av redan befintliga direktiv på ett mycket tillfredställande vis. Syftet med uppsatsen är att fylla den lucka som finns men som har börjats fyllas av ett antal studier (Toshkov 2009; Falkner & Treib 2008; Thompson 2009). Studierna har fortfarande inte fullständigt och aktuellt material för att kunna skapa en förståelse för implementeringen hos de nya medlemsländerna men de databaser över implementering som är under uppbyggnad kommer att kunna avhjälpa det problemet.

Den befintliga forskningens samstämmighet pekar på att en enskild faktor inte påverkar implementeringsgraden utan att ett flertal sammanlänkade orsaker och bakgrunder ger upphov till fenomenet. Synen på ett lands förvaltning som införare av politiska beslut ligger till grund för den vanligast förekommande tesen att deras kapacitet är avgörande. Polens relativt nyligen omstrukturerade kommunsystem tillsammans med sin institutionella uppsättning påverkar dess möjligheter att hantera den EU lagstiftning de ställs inför. Ett svagt civilsamhälle med bristande organisering och sammanslutningar bör även ha en inverkan på de senare faserna av implementeringen.

1.2 Frågeställning

För att sammanbinda uppsatsens nästa avdelning med mitt syfte krävs en fråga som inte får vara för snävt avgränsad då det uppstår en risk att resultatet uteblir eller blir missvisande. Det bör påpekas att den inte heller får vara för bred då tyngden blir deskriptiv men utan möjlighet till analys. Som presenterat i inledningen och som följer utförligare i nästa avdelning behandlar uppsatsen och således även frågeställningen idealtypen som kallas world of compliance. Mitt val av fall Polen kategoriseras till the world of dead letters som kännetecknas av snabb transponering men sämre praktiskt implementering av direktiven. Därav följer naturligt den teoretiskt grundade frågan som ska vara till grund för uppsatsens huvudsakliga fråga.

- Har Polen en hög andel transponerade direktiv som de inte implementerar och vilka faktorer påverkar det?

Därefter följer den huvudsakliga frågeställningen som uppsatsen med hjälp av frågan ovan ska undersöka.

- Uppfyller Polen teorin om world of dead letters och är det en fruktbar kategorisering?

1.3 Teoretisk utgångspunkt

Utgångspunkten var att undersöka hur medlemsländerna har tagits ur delvis den traditionella implementeringsteorin förslingsverk (Pressman, 1973). Det är det första där begreppet implementering benämns och det har funnit sin väg in på Europaforskningens område. Den teoretiska forskningen kring implementering har funnits sedan tidigare men först 1973 gavs den begreppet implementering och dess urskiljande som ett stadium av policyprocessen. Vad som viktigt är att utgångspunkten för att studera implementeringen inom policyprocesser är ett stadie som inte enkelt kan reduceras utan består av faser som dessutom ofta överlappas i verkligheten. Det fungerar istället som en teoretisk ram (Hill, 1998). EU-litteraturen har givetvis utökats allteftersom och ett flertal olika inriktningar kan skönjas. Denna uppsats kommer att röra sig i det gränsland som existerar mellan juridik, politik och förvaltningskunskap

En skiljelinje finns vad gäller forskning kring internationella avtal och hur dessa efterlevs. En inriktning betonar tillsynen (management) och framhäver att utfallet av internationella överenskommelser beror på hur organisationens kapacitet, transparens och hur policybesluten fungerar. Den motsatta som benämns upprätthållning (enforcement) betonar istället hur organisationen väljer att övervaka och följa upp efterlevnaden av de avtal som ingåtts (Tallberg 2003, s 13, 19, 22). De mekanismer och institutioner som finns för övervakandet är då i fokus för forskningen. Dessa utgör delar av de processer som Falkner et al (2005) identifierar som de olika stegen i hela implementeringsprocessen. En teori som är sprungen ur rational choice är Tallbergs P-S-A modell som används för att analysera EU. Regeringen är principal, kommissionen supervisor och medlemslandet agent där principalen anlitar supervisor för att övervaka och kontrollera agenten. Besluten tas först kollektivt men ska enskilt implementeras och övervakaren upprätthåller efterlevnaden (Tallberg, 2003, s 5, 16).

Dessa teorier tangerar ibland mitt valda område men delar kommer att lånas för att undersöka Polen. Fokus på övervakning är en del i implementeringsprocessen men eftersom jag är intresserad av orsaker till brister i efterlevnaden kommer vara på statsbaserade variabler och en idealtypisk modell för implementering av direktiv (Falkner et al, 2005). Falkners pionjärbete som har lagt grunden för den nya inriktningen inom förvaltning och implementeringsforskningen tar sin utgångspunkt i en multiteoretisk grund. Thomson (2009) däremot menar att de empiriska bevis som Falkner framlägger omöjliggör hennes framställning och att det enbart är en förenkling. En typologi som deras idealtyp är en förenkling av verkligheten men att den skulle vara helt fruktlös blir mitt uppdrag att utreda. Detta genom att undersöka Polen via modernare rapporter och uppgifter då Falkner & Treib (2008) är baserad på direktiv innan, under och strax efter upptagandet i unionen.

Begreppet efterlevnad (compliance) sammanfattar de delar som ingår i studien nämligen transponering, implementering och upprätthållandet av EU:s lagstiftning (Toshkov, 2009, kap 1:1). Efterlevnaden blir då summan av alla de delarna där ett land följer vad man är ålagd att göra enligt EU:s

lagstiftning(Toshkov2009, kap1:4) Ett medlemsland kan lyckas med transponering men misslyckats med implementeringen. Transponeringen är i legala termer den process där direktivet översätts och anpassas till nationell lagstiftning och införs via parlamentet. Den praktiska tillämpning eller appliceringen innefattar flertalet aktörer och ytterligare nivåer än mellan överstatligt till den nationella nivån. Här inträffar många problem beroende på svaga styrningssystem inom den nationella förvaltningen. Eftersom olika begrepp används kommer jag att använda implementering som processen utbruten ur policyprocessen, nämligen hela processen att införliva den juridiskt och praktiskt men även upprätthålla den via tillsyn(Toshkov, 2009, kap1:3-4)

Falkners studie som ligger till grund för antagandet om olika kluster av länder är inte en gemensam faktor som framträder utan att det är klusterspecifika faktorer som påverkar implementeringsmönstret(Toshkov, 2008, kap3:12). De utgår ifrån nationella faktorer, karaktäristika för medlemsstaten istället för tillfälliga eller mer permanenta politiska eller policypreferenser(Thomson et al, 2007, s 687). Det berör explicit de tendenser som medlemsstaterna har när det gäller de olika stegen i implementeringsprocessen men även implicit vad man kan förvänta sig för outcome av implementeringsprocessen. Typologin utvecklades till en början utifrån och för det dåvarande EU-15 men har senare utvecklats och försök gjordes att inkorporera även EU-10 (Falkner & Treib 2008).

Studiens utgångspunkt är inom den statsinriktade implementeringsforskningen men med en multiteoretisk grund som inkluderar olika variabler som visat sig fruktsamma att studera genom tidigare studier och sammanfogat dem i sin studie(Falkner et al, 2005, s 22). Implementeringsprocessen som är en del av policyprocessen är i hög grad svår att praktiskt bryta ur som ett stadie. Det är enbart en konstruerad del för att teoretiskt kunna förstå problematiken kring den och processer kan överlappa varandras gränser(Hill& Hupe, 1998). Ett direktiv möter många olika aktörer och instanser på olika nivåer under sin livscykel i det multi-level governance system som EU utgör. Enligt idealtypsmodellen är processen uppdelad i tre delar som medlemslandet är ansvariga för (Falkner et al, 2005, s 6).

- *Transponering*: Den period då direktivet ska översättas och omsättas och anpassas till medlemslandet nationella juridiska miljö. Berörda myndigheter och politiska aktörer är inblandade innan direktivet kan röstas igenom. Kan antingen vara inkorrekt utfört eller passera tidsbegränsningen.
- *Enforcement*: Den övervakningsprocess från myndigheter och rättssystem som tillförsäkrar att processen fortskrider och efter bestämmelser. Bristande eller avsaknad av uppföljning och övervakning av direktivet.
- *Application*: kanske den mest problematiska process då direktivet ska praktiskt implementeras nationellt och efterlevas av regionala och lokala myndigheter och instanser, individuella och kollektiva aktörer på olika nivåer. Ingen eller bristfällig praktisk

implementering av direktivet. Målen uppfylls inte enligt Kommissionen.

Samtidigt är Kommissionen ansvarig för övervakning och tillsyn på EU-nivå av direktivets process från att beslutsprocessen är slut. Likväl som de tre stadier för hur ett direktiv ska implementeras kan ett medlemsland bryta mot ordningen inom dessa tre. Dessa kan vara orsakade av medvetna eller omedvetna handlingar(Falkner et al, 2005, s 12-3).

Namnet World of dead letters antyder vad kärnproblematiken utgörs av inom gruppen, nämligen ej framförda statuter. Förutom de undersökta Tjeckien, Ungern, Slovakien och Slovenien från Central och Östeuropa har gruppen utökats med två gamla medlemsländer, Italien och Irland. Som undersökningen visar har de nya medlemsstaterna en hög grad, i många fall högre äldre medlemsländer, av transponering. Idealtypmodellen är tänkt att fungera som ett filter för vilka faktorer som är fruktbara att studera inom varje landskluster(Falkner & Treib 2008, s 309). Den forskning som bedrivits kring de senaste utvidgningarna och den processen av implementering utgör EU och medlemskapet en morot(Falkner & Treib, 2008,s 294) för de omvälvande och kraftiga förändringarna i den nationella lagstiftningen. Kraven skulle kunna ge upphov till en inte oväntad reaktion av hämndbegär och en negativ effekt på implementeringen då medlemskapet är fullbordat. För denna hypotes finns få stödjande studier utan snarare ett flertal som tyder på motsatsen(Falkner & Treib, 2008,s 299,307). Dock som fullvärdig medlem utan behov av att uppvisa sin kapacitet och värdighet som medlem kan nya mönster förväntas.

Utgångspunkten i studien har varit lagstiftning med inriktning på socialpolitik och arbetslagstiftning såsom arbetstidsreglering och likabehandling på arbetsplatser(Falkner & Treib, 2008, s 295). Det är inte lika omstritt som utökad miljölagstiftning eller eftertraktat som direktiv för utveckling av den gemensamma marknaden.

- **World of law observance:**

Inhemsk politik och nationella angelägenheter påverkar inte målet att efterleva lagstiftning. Transponering, enforcement och praktisk implementering sker tidsenligt och korrekt. Ett fungerande rätts- och övervakningssystem och genomarbetad transponering är grunden för den välfungerande gruppen bestående av Sverige, Finland och Danmark.

- **World of domestic politics**

Inhemsk politik och nationella angelägenheter ställs mot gemenskapens lagstiftning där det senare oftast prioriteras. Transponering sker tidsenligt och korrekt om nationella intressen stör, vid sammandrabbning av intressen tenderar misslyckad efterlevnad öka. Mindre respekt för EU-lagstiftning än gruppen ovan då samhälleliga reaktioner sällan uppkommer. Har välfungerande förvaltning, myndigheter och rättssystem som kan genomdriva lagstiftning men problemen är politiska på transponeringsstadiet. Österrike, Belgien,

Tyskland, Nederländerna, Spanien och Storbritannien tillhör denna grupp.

- **World of transposition neglect**

Efterlevnad är inte ett mål i sig hos den här gruppen länder som ofta har försenade transponeringar och som behöver påtryckningar från kommissionen för att påbörja processen som ofta kantas av administrativ ineffektivitet och avsaknad av rutiner. God hänsyn till nationella förhållanden men tyvärr enbart ytligt sett korrekta lider de av tillkortakommanden vad gäller övervakningen och praktisk tillämpning förutom negligering av transponeringsstadiet. I gruppen ingår Frankrike, Grekland, Luxembourg och Portugal.

- **World of dead letters**

Mycket framgångsrika i transponeringsstadiet, högre nivå än EU-15 snittet men betydligt sämre prestationer vad gäller enforcement och praktisk tillämpning. Beror på otillräckliga och inkapabla enforcement system som spiller över på den praktiska tillämpningen i kombination med politiska stridigheter under transponeringsstadiet beroende på regeringskonstellation (Falkner & Treib 2008, s 296-7,307-8).

1.4 Arbetssätt och material

Den metodologiska delen består utav ett flertal moment som har tjänat som struktur för denna studie. Genom att tidigt klargöra de olika delmomenten tjänar de olika faserna för att underlätta urvalsprocessen men också för att arbeta med de fall och testa teorin. Uppsatsen är teoriprovande och i möjlig mån även utvecklande då förutom redan existerande förklaringsfaktorer några ytterligare är tänkt att användas för att pröva teorin och fallet Polen.

1.4.1 Metodologisk diskussion

Uppsatsen undersökning kommer att bestå av en fallstudie som har som mål att identifiera implementeringsprocessen i Polen och olika faktorer som kan ha inverkan på densamma. Den kommer att undersöka medlemslandet och för att skapa mer välgrundade argument för den teoretiskt utvecklande ansatsen i uppsatsen är det en passande metod. Det mest tillfredställande hade kunnat vara en statistisk design för att kunna urskilja mönster hos hela den gruppen för att sedan genom fallstudier undersöka de konkreta fallen (Esaiasson et al, 2007, s112). Studier kring detta ämne är ännu få till antalet och på grund av begränsade resurser och tid har en statistisk studie inte varit möjlig att genomföra. När man väljer att arbeta med idealtyper är det viktigt att vara införstådd med att det är i första hand teoretiska förenklingar av verkligheten. Det är givetvis fruktbart att

kunna använda dem för att förtydliga de skillnader som man vill belysa. Det handlar om att använda den för att det undersökta ska kunna sägas likna den renodlade idealtypen (Esaiasson, 2007, s 159). Undersökningen har praktiskt utgått från den befintliga teorin och en uppställning över de kriterier som fanns inom worlds of compliance. Jag har använt mig av faktorer från ett brett spektrum av studier för att kunna täcka in så många möjliga variabler som möjligt. Dessa har jämförts mot varandra för att se om någon har större förklaringskraft eller om de tillsammans har utgjort skillnad för resultatet. Eftersom det utmärkande, graden av implementering har varit både känt sedan innan och vägledande i val av fall passar ett övergripande arbete med processpåring (Esaiasson, 2007, 144-146; Teorell & Svensson, 2007, s 250).

I frågan om vilka fall som kan vara aktuella att studera utifrån min valda teoretiska utgångspunkt finns flertalet faktorer att ta hänsyn till. Tidigare forskning har inte haft möjlighet att undersöka de ny tillträdde länderna utan enbart påbörjat det nya fältet med öst- och centraleuropeiska medlemmar. Av de tolv som upptogs i unionen 2004 och 2007 har Malta och Cypern borttagits från urvalsgruppen då dessa rent geografiskt och kulturellt ligger utanför den gruppen men även storleksmässiga och territoriella aspekter föreligger för att utesluta dem. Rumänien och Bulgarien är inte aktuella då de upptogs 2007 och tillräckligt material finns ej att tillgå. Det lämnar då åtta stycken länder (Polen, Estland, Lettland, Litauen, Slovakien, Tjeckien, Slovenien och Ungern) där hälften, de fyra senare har varit föremål för undersökning och en bred europeisk teoriutvecklande studie (Falkner et al, 2005). För att pröva och utveckla den väljer jag då ur gruppen av de fyra tidigare länderna.

1.4.2 Material

Avgränsningen faller såväl under problemområde såsom under metodologi. Etiketteringen är inte det viktiga utan själva handlingen i sig. För att med denna fallstudie kunna förstå de undersökta länderna och kanske kunna komplettera de erfarenheterna teorin bygger på krävs precision och medvetenhet om hur detta ska mätas och vad som ska mätas.

Såväl materialmässigt som teoretisk är avgränsningar för uppsatsen nödvändiga för att överhuvudtaget kunna nå en slutsats och kunna säga någonting om utfallet av studien. En alltför bred ansats tenderar att bli beskrivande men tandlös och utan generaliserande möjligheter eller att i mitt fall kunna pröva teorin. Teorin skulle kunna omformas. En grundtanke med direktiven är en tillnärmning av de nationella lagstiftningarna inom unionen (EUR-Lex, 1.3.3) och den harmoniseringen mellan medlemmarna. Den forskningsinriktning som berör harmonisering och europeisering kommer inte att behandlas något utförligare i denna uppsats även om det i en vid tolkning till vis mån tangerar varandra.

I likhet med flera forskare inom fältet som har uppmärksammat att man bör vara försiktig med den statistik som hittills finns tillgänglig för implementeringsforskningen och hur den kan brukas. En ganska simpel operationalisering skulle kunna använda de rapporter som kommissionen erhåller

och som produceras enskilt av medlemsländerna. Operationaliseringen ska vara ett försök till fruktsam översättning av min valda teori och anpassad till verkligheten för att kunna utnyttjas till undersökningen(Lundquist, 1993,s 99). Validiteten med denna metod och valet av undersökningsmaterial skulle bli hög men den innehåller alldeles för många orosmoment och osäkerheter för att jag skulle kunna anse de som tillförlitlig. Det är de egna regeringarnas rapporter som rapporterar sin egen efterlevnad. Reliabiliteten däremot skulle anses låg då den blir oprecis i mätstyrkan.

Förhoppningen att undersöka hela implementeringsprocessen har visat sig svårbemästrad då tillgängligheten på material starkt begränsat möjligheterna att undersöka stadierna då implementeringen ska undersökas och praktiskt införas även om visst material har använts. Detta har även vållat problem för mer erfarna forskare. Alla artiklar i denna uppsats är hämtade från ISI web of science och har genomgått peer-review så de är vetenskapligt granskade och bör därmed hålla hög nivå. De är aktuella och hämtade från ett flertal institut och universitet varför jag anser de utgöra bra källmaterial. Statistik är främst hämtat genom andra studier och deras uträkningar men för att illustrera och kunna jämföra har även officiell statistik från EU använts. De databaser som är under uppbyggnad hos ett antal universitet har jag ej haft möjlighet att nyttja.

2 EU:s lagstiftning

EU:s lagstiftning är på många sätt signifikant för unionen som även på andra områden är svår att direkt jämföra med nationella motsvarigheter eller för den delen internationella (Prechal, 2005, s 1). Lagstiftningen inom EU vilar på tre ben där primärrätten dit fördragen räknas är den grundstomme allt arbete utgår ifrån. Sekundärrätten där förordningar, beslut och direktiv ingår kommer att behandlas nedan. De fungerar som den tredje nivån i hierarkin då internationella avtal har en överordnad ställning (EUR-lex, 1.31). De olika instrument som existerar för det verkställande organet Kommissionen kommer att presenteras med fokus på direktiv och dess betydelse för uppsatsens syfte.

2.1 Direktiv, regleringar och beslut

EU:s lagstiftningsinstrument och processer härrör från Romfördraget som 1957 undertecknades av de sex medlemsländerna Väst-Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Belgien och Italien. Under Romfördraget undertecknades den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) och Europeiska Atom energi gemenskapen (EURATOM). Eftersom Lissabonfördraget fortfarande inte är fullständigt ratificerat utgör Romfördragets två delar tillsammans med Maastrichtfördraget från 1993 den juridiska grunden för det europeiska samarbetet. Det är inom pelarsystemet och den Europeiska gemenskapen som inrättades i och med Maastrichtfördraget som denna uppsats kommer att vandra. Den totala mängd juridiskt bindande beslut har sedan millennieskiftet varierat mellan 400 till 500 per år (Tallberg, 2009, s 34) De olika lagstiftningsinstrumenten skiljer sig åt dels i beslutsordningen, om det är mellan ministerrådet och parlamentet och eller kommissionen. Men den mest avgörande är skillnaden i deras utformning, bindande kraft och hur och till vem de adresseras.

Besluten som tas kan riktas mot enskilda parter och länder och har bindande juridisk kraft i sin helhet. Besluten fattas av Kommissionen eller av ministerrådet. Besluten måste i skillnaden från förordningar adressera till en bestämd mottagare. Beslutet är individuellt riktat och kan kräva av en medlemsstat eller medborgare att göra något eller avstå men även besluta om dennes rättigheter och skyldigheter (Tallberg, 2001, s 42:EUR-Lex, 1.3.4).

Förordningarna fattas antingen av parlamentet och ministerrådet tillsammans genom medbeslutandeförfarandet eller enskilt av kommissionen. Artikel i EG-fördraget anger att de är direkt tillämpliga i alla av unionens medlemsländer efter att en förordning är antagen utan att nationella myndigheter behöver agera.

Det avgörande för vilket lagstiftande instrument man väljer att använda är vilket policyområde det berör. Vad gäller jordbruksområdet är förordningar vanliga då de nya bestämmelserna direkt gäller för hela unionen och de har betydelse för prissättning (Prechal, 2005, s 13:Tallberg, 2001, s 42:EUR-lex, 1:3). Direktiven är ett mycket speciellt lagstiftningsinstrument som har kommit att fungera likt ett ramverk. Direktivet anger ett mål att uppfylla för policyområdet och det är upp till medlemslandet att själv välja former och metoder för att genomföra detta mål. Tanken är att eftersom staterna är olika vad gäller lagstiftningsprocedur men framförallt hur de implementerar och genomför beslut på regional och lokal nivå krävs anpassningsbarheten. Precis som besluten kan direktiven vända sig till ett begränsat antal medlemsländer. Direktivet är en bindande lagstiftningshandling men i den begränsning att de ska leva upp till de ramar och måluppfyllelser som anges i direktivet. Friheten gäller vilka metoder medlemslandet anser lämpliga efter nationell karaktär och implementeringen(Prechal, 2005, s 13-15). Medlemsländerna ges en viss rätt av frihet av fördraget genom att direktiven ej ska vara detaljstyrande utan snarare av normativ karaktär(EUR-lex, art 249:3). Medlemsstaterna ges stora friheter vad gäller formerna för implementering och trots en viss detaljstyrning har de krav enligt artikel 249 att korrekt införa direktivets mål. Det är denna artikel som är grunden till kravet trots att det är uttryckt i varje enskilt direktiv att med alla möjliga medel ska direktivets vilja genomföras. Om detta förändras och en mer central styrning av direktivens utformning påbörjas försvinner den handlingsfrihet som fortfarande existerar på ett överstatligt plan. Detta har tidigare varierat med tiden hur direktiven har utformats mer detaljerat vad gäller måluppfyllelsen(Prechal, 2005, s 12).

Utöver dessa tre stycken bindande juridiska handlingar kan även rekommendationer och åsikter utfärdas. De fungerar som önskvärda att uppfylla och markeringar från EU men utan bindande kraft eller ofta utan speciell adressat.

2.2 Direktivens införande

Direktiven är inte direkt applicerbara lagstiftningar utan med generell tillämpning. Det fungerar i en tvåstegsprocess där ett överstatligt beslut tas och direktivets ramar tas sedan in under transponering eller översättningen till nationell lag. Transponering startar med att direktivets ramar analyseras mot den befintliga lagstiftningen och utifrån detta avgörs vilka åtgärder som kommer att krävas.

Förutom att det är var lands skyldighet att uppfylla sina åtaganden enligt fördragen och ska direktiven implementeras inom den utsatta tidsramen och de ska implementeras på korrekt sätt. Vad som är korrekt implementering är en tolkning som Kommission gör men som domstolen har slutgiltig rätt att avgöra. Sedan Maastrichtfördraget infördes 1993 har reglerna för ett direktivs tidsfrist för slutförande ändrats från att ha börjat gälla när medlemslandet meddelats till att det börjar gälla när det har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning och med fastslaget datum däri.

Denna procedur gäller direktiv som riktar sig till alla medlemsländer eller direktiv som har tillkommit genom medbeslutandeförfarandet. För övriga direktiv gäller det fortfarande att de börjar gälla när medlemslandet delges direktivet (Prechal, 2005, s 18). Direktivens tidsmässiga slutpunkt är även den preciserad i direktiven och ska generellt sett vara likvärdig för alla parter men undantag existerar vad gäller t.ex. förändring äktenskapslagstiftning (Prechal, 2005, s 19).

Åtagandet att med nödvändiga medel implementera direktivet inom tidsbegränsningen är reglerat genom fördragets stränga föreskrifter. Vid överträdelser mot denna regel har medlemsstaterna försökt att bortförklara sig till EG-domstolen med hänvisning till praktiska, administrativa och finansiella orsaker. Dessa har enhälligt domstolen fråslagit som godtagbara då medlemsländerna enligt domstolen har varit delaktiga i framtagandet av direktivet varit förberedda på att kunna klara av hanteringen under införandet (Prechal, 2005, s 22). Domstolens strikta och stränga inställning mot medlemsländerna är sprungna ur dels den fördragsenliga tolkningen men även ur framarbetad praxis. De har genom prejudicerande fall prövat direktivets funktion och applicering. Bakgrunden till deras stränga tolkning av den konstitutionella grunden gemenskapen vilar på är missbruket av de fördelar länder kan uppbringa genom sitt medlemskap. Om direktiven inte implementeras samtidigt försvinner den harmoniserande effekten. Genom att missbruka sina åtaganden diskrimineras skötsamma länder som uniformt försöker implementera medan andra åtnjuter fördelarna av att inte göra det (Prechal, 2005, s 24).

2.3 Överträdelser mot fördragen

Som stycket ovan anger finns det flertalet olika anledningar och sätt att bryta mot gemenskapens lagstiftning och fördrag i de olika faserna. Nedan följer ett par olika kategorier där överträdelserna begås. För dessa överträdelser finns både avsiktliga och oavsiktliga anledningar.

- *Non-compliance*: Den övergripande kategorien, man bryter mot någon av underkategorierna och resultatet blir misslyckad efterlevnad.
- *Non-transposition*: Man har inte vidtagit de åtgärder som krävs för att översätta och införa direktivet i nationell lagstiftning.
- *Non-information*: Man har inte meddelat Kommissionen om de åtgärder som man har vidtagit för att kunna implementera direktivet korrekt och inom den utsatta tidsgränsen. Kan ses som ett tecken på brott mot någon av de övriga kategorierna då man med stor sannolikhet inte utfört de handlingar som krävs eller så har man brutit mot tidsgränsen.

- *Inkorrekt implementering*: Direktivets utformning har inte följt det ramverk och de mål som anges för att det ska nå sin önskade verkan.
- *Uteblivet införlivande*: Man har inte agerat inom den utsatta tidsgränsen för antingen transponering eller implementering.

För tidig implementering har orsakat problem då nationella myndigheter och domstolar önskat tillämpa lagstiftningen innan implementeringens tidsfrist gått ut. Diskussioner har förts men ännu existerar inga åtaganden att dessa ska följa direktiven innan sista datum för implementering (Prechal, 2005, s 22). Kommissionen övervakar genomförandet och tillämpningen av gemenskapsrätten i medlemsländerna med hjälp av ett tillsynsförfarande om man misstänker att överträdelse har skett. Det föregås ofta idag av informella förhandlingar för att enklare övervinna uppkomna problem. Om det inte hjälper skickas en formell underrättelse till medlemslandet där överträdelsen förklaras och de uppmärksammas för att kunna åtgärda det inom en till två månader. Om den inte besvaras eller svaret inte är tillfredställande skickas ett motiverat yttrande där de ges en ytterligare chans men samtidigt sätts mer press på medlemslandet genom att det offentliggörs. Om de fortfarande inte uppfyller kraven från Kommissionen har de möjligt att väcka talan mot dem. Domstolen kan förelägga att de ska genomdriva de åtgärder Kommissionen krävt och om detta inte efterlevs kan landet bli föremål för sanktioner och vite (Falkner et al, 2005, s 205-8). Övervakningsfasen som är en del av det teoretiska ramverket går ej att överträda i juridiska termer såsom de andra faserna. Den har ingen direkt motsvarighet utan fungerar överlappande och ingår delvis i den handling då Kommissionen meddelas medlemslandet val av metoder, medel och resultat för direktivets implementering.

3 Polen i fokus

Uppsatsens tanke att pröva och undersöka Falkners (et al 2005, 2008) world of complianceteori med avseende på de medlemmar som upptogs i unionen från Öst- och Centraleuropa. Jag kommer i detta kapitel fokusera på Polen och motiveringen till att använda Polen som undersökningsobjekt beror på ett flertal faktorer. Först och främst är redan Tjeckien, Ungern, Slovakien och Slovenien undersökta och utgör underlag för typologin. Därtill återstår Polen och Baltikum att studera inom den gruppen då Malta och Cypern inte kvalificerar som öst- eller centraleuropeiskt. Polen skiljer sig på ett par punkter ifrån de övriga länderna på grund av storlek och betydelse i EU trots det relativt nya medlemskapet. Den maktställning Polen har och inverkan på ett tidigt stadium för kommande direktiv gör att de avviker från de övriga länderna.

Som ovan nämnt är den negativa integrationen den enklaste och minst problemfyllda lagstiftningsåtgärden inom unionen. Eftersom hinder främst gällande den gemensamma marknaden undanröjs krävs väldigt lite engagemang och resurser från medlemsländerna men med en potentiell ekonomisk vinst och utveckling som är gynnsam och eftertraktad. Vad gäller det motsatta och grundligt studerade området kring miljölagstiftning krävs i många fall betydligt större insatser nationellt både resursmässigt och politiskt för att dessa direktiv ska genomdrivas. Bland de fall som Kommissionen själv tagit initiativ till att undersöka under 2007 utgjorde miljöområdet 43,5% av dem (Kommissionen, 2009, s 6). I en studie från 2004 visas på sambandet mellan ett lyckat genomförande av miljölagstiftning i hög grad är beroende av samarbetet med den inhemska industrins intressen och de politiska institutionerna (Toshkov, 2009, kap 3:2). Någon egentlig vinst förutom statsmässig goodwill och ett framtida förbättrat eller i alla fall inte försämrat klimat lockar sällan ledande politiker med stundande omvalskampanj.

3.1 Implementeringsnivå

”Uppfattningen om Polen som en central europeisk statsbildning med en månghundraårig historia är väsentlig båda för att förstå och förklara polens uppträdande inom EU. Dess nuvarande plats som en delvis underordnad före detta ”öststat” är inte lätt att förlika sig med” (Tallberg, 2009, s 92)

Ett vanligt problem med att använda unionens egen statistik bestående av medlemsländernas egna rapporteringar av sin efterlevnad är det första året eller åren då ovanligt låga siffror återfinns i statistikböckerna. Perioden har betecknats som en sorts smekmånad, period of grace, (Toshkov, 2009; Thomson et al, 2007, s 686) då Kommissionen i princip inte inleder överträdelseförfaranden eftersom de inser den förvaltningsmässiga problematik omställningen till medlemsland i EU innebär för landet. Sverige hade t.ex. 2 fall av inledda överträdelseärenden för att öka till 69 stycken det andra året medan Finland hade samma utgångsläge men ökade till 290 stycken. Finlands initiala problem berodde på relationen med Åland men har såsom Sverige senare placerat sig under EU-15 genomsnittet. Den informella fas som tar form innan ett överträdelseärende startar skapar även den i vissa fall en förskjutning i statistiken (Tallberg, 2001b, s66-7) som kan göra den missvisande med den 14500 % ökning som i Finlands fall. Procentuellt har EU som helhet ökat sin nivå med antalet korrekta och inom tidsbegränsningen implementerade direktiv. Detta gäller även för Polen (Europeiska kommissionen, 2008-9). Men hur har Polen skött sig och sina åtaganden med att implementera gemenskapens lagstiftning?

Polen officiella siffror som är baserade på de egna rapporteringar till Kommissionen som varje land är skyldig att anmäla ligger kring EU:s medel samtidigt som de placerar sig på en tjugondeplats. Dessa siffror kan tyckas som mycket höga och tillfredsställande men det som är avgörande är om de är fullt införda eller ej, inte om de existerar i den nationella lagtexten. I avdelningen 3.2 kommer statistik på överträdelserna behandlas.

När det gäller antalet införda direktiv har de till mars i år en grad av 99.18 %. Vid samma tid år 2008 hade en de 99,02 % införda, 2007 99,08% och 2006 99,40 %. Dessa siffror antyder en hög efterlevnad och god transponering vilket även har stöd i flera fallstudier (Toshkov, 2009; Leiber, 2007) och som då även stämmer överens med idealtypen. Detta gäller de som är införda som nationell lagstiftning (Kommissionen, 2006-9). När det gäller de mått på hur många som är implementerade och således korrekt införda har de 2009 en rapporteringsnivå på 98.58 %, 2008 98.34% och 2007 98,44% (Kommissionen, 2006-9). De har alltså en lägre siffra vad gäller implementerade direktiv vilket ger upphov till frågan om ett underskott i transponering och implementering. De bägge delarna varierar ytterst lite under den korta tidsperioden och utgör en skillnad på ett fåtal direktiv.

3.2 Förvaltningsmässiga förhållanden

Den offentliga förvaltningen i ett land är av avgörande vikt och är den oftast nämnda anledningen olika typer av studier. Bakgrunden är egentligen enkel då det är deras arbete att genomföra den politiska viljan där man bör börja undersöka. Den statistiska syn på förvaltningen som strikta genomförare finns fortfarande kvar men som existerade inom implementeringslitteraturen och forskningen som startade under 70-talet. Den instrumentella synen är svår att upprätthålla när besluten fattas och ska införas genom flera nivåer både inom och utom landet.

Samtidigt är det svårt att undersöka med statistiska data men genom intervjuer som t.ex. Leiber (2007) har utfört går det undersöka expertis och kunnande. Förvaltningen har således hävdats vara den mest avgörande förklaringen till implementeringsprocessens outcome men även implementeringsmönster. Förvaltningens agerande mot medborgarna bör präglas av en förutsägbarhet och likvärdighet i behandling av ärenden i sitt maktutövande. De rutiner som under lång tid byggs upp är viktiga för att statsapparaten ska fungera effektivt (Berglund et al, 2006, s 712) och utföra sina arbetsuppgifter.

Den övergripande och brett omfattande begreppet statskapacitet innefattar förmågan och möjligheten att formulera och implementera public policy (Jerre, 2005). Jag har inte hittat några entydiga uppgifter som tyder på att Polens politiska administration inte skulle kunna hantera de direktiv som inkommer från EU och transponeringssiffrorna talar emot det. Däremot verkar problemen finnas i de senare leden vilken även idealtypen föreslår. Det är dock väldigt svåråtkomligt att undersöka och material på området är nästan obefintligt.

Civilsamhället som utgörs av frivilliga och samhällliga föreningar, intressegrupper och organisationer ska ge understöd till medborgarna och vara ett yttre skyddsnät utanför staten med t.ex. fackföreningar eller kvinnojourer (Bomberg-Stubb, 2003, 90). Polen som har en nära relation med religiositet och den katolska kyrkan utgör en avvikare bland sina grannländer. De fyller en stödjande funktion men i örigt är det inte fullt lika utvecklat. Facken har inte makten eller kunskapen att understödja medborgarnas rättigheter och tillvarata de möjligheter som ges dem i och med den nya lagstiftningen (Leiber, 2007, s 359).

Polen är ett av de länder som inte utnyttjar de möjligheter tidigt in i en överträdelseprocess som erbjuds via informella samtal och förhandlingar med Kommissionen (Tallberg, 2003, s 64; Toshkov, 2009, kap7:6) De placerar sig i mitten vad gäller antalet startade överträdelseförfaranden som resulterade i formellt yttrande, 149st (max, 266 Tjeckien, min, 59 Litauen) under perioden 2004-2006 (Toshkov 2009, kap7:5). Det som är uppseendeväckande med Polen är snarare det stora antalet fall, 27 % som går vidare till nästa stadium, det motiverade yttrandet men även har de den högsta andelen fall, 4,7 % som inte når en lösning utan går till EG-domstolen (ECJ) för ett utlåtande (Toshkov 2009, kap7:5-6) I mars 2008 hade enbart Tjeckien dömts av domstolen av de nya medlemsländerna.

Vad som närmast kan betraktas som en institution och som externt tryck för Polen är den övergångsperiod från kandidatland medlemskap i EU. Betydelsen av en övergångsperiod som inskolningsprocess och första möte med EU:s krav på behandling av lagstiftning och anpassning till densamma för den politiska och administrativa ledningen ska inte underskattas. Förändringsbenägenheten har flertalet gånger visats stor (Toshkov, 2009, kap3:2). En av Leibers stora fynd och som hon väljer att argumentera för som den största förklaringsfaktorn är den tillsyn och övervakning som EU har utövat under utvidgningen (Leiber, 2007; Toshkov, 2009, kap 3:2). Samtidigt är vetskapen och medvetenheten om att de är under provperiod och noggrant granskade ett extra påtryckningsmedel.

3.3 Lagstiftande och politiska institutioner

Teorin bakom misfit ligger den diskrepans mellan den lagstiftning EU vill införa och den redan existerande nationellt. I Polens fall där de undersökta socialpolitiska direktiven (Pregnant worker, Work time) har de haft ett uppskattat mediumvärde av misfit och totalt sett en låg nivå av misfit vilket varken utgör en positiv eller negativ faktor för utkomsten (Leiber, 2007, s 357). Betydelsen av den lagstiftande och beslutande kraften hos ett lands regering har givetvis en stor betydelse på vilka beslut som ett parlament genomdriver. Misfit kan yttra sig genom att direktiv som kräver små förändringar inte åtgärdas till förmån för mer omdanande och resurskrävande (Bågenholm, 2008, s 71). Det kan tyckas motsägelsefullt men att avsätta resurser för att finjustera befintlig lagstiftning mot att införa delvis helt ny kan ge upphov till positiva effekter nationellt såväl som samarbetsmässigt i EU

Den institutionella betydelsen av parlamentens utformning har fått en del uppmärksamhet de senaste åren. Unikamerala system är det mest frekventa i Nord- och Östeuropa men Polen och Tjeckien är undantag bland de Öst- och Centraleuropeiska länderna med sina bikamerala system. Dock är dess betydelse och indelning osäker genom att två lagstiftande församlingar kan fungera som veto player eller veto points och hindra propositioner. Det har även en betydelse i den policyskapande processen med ett bikameralt system där det tillsammans med förändringar i ledamotsuppsättningen inom de två kamrarna kan motverka förändring (Toshkov, 2009, kap 11:3). Presidentskapet som har femåriga mandatperioder har även en viktig position då den har vetorätt mot lagstiftningsförslag men det krävs att båda kamrarna ska samla 60 % för att upphäva hans veto (Statskontoret, 2002, s 74).

Inom de lokala systemen som förändrat och anpassats till västeuropeisk modell finns fortfarande institutionella och aktörsdrag kvar från kommunisttiden då många kandidater till de folkvalda församlingarna har ett förflutet i den kommunistiska maktstrukturen. Polen har haft en lång tradition av lokalt självstyre som sträcker sig förbi det kommunistiska styret flera hundra år. Polen har tre olika nivåer utöver den statliga; regioner, distrikt och kommuner sedan reformåret 1999 då det lokala självstyret åter stärktes. Den polska konstitutionen garanterar till och med ett decentraliserat styrelseskick. Under 90-talet pågick debatter och politiska stridigheter mellan det omdanade kommunistpartiet och en högerkoalition med Solidaritet i spetsen. Detta fick till följd att en orolighet bland de senare folkvalda församlingarna på regional och lokal nivå uppstod (Statskontoret 2002, 71-73). Samtidigt kan denna korta period av självstyre och förändringar bli en grund för problem att hantera lokala uppgifter.

Vad som kännetecknar det dynamiska beslutsfattandet inom Europeiska unionen är ett multi-level governance system där makten inte är strikt vertikal och hierarkiskt utan rör sig över och mellan olika nivåer (Bomberg & Stubb, 2003, s 16).

Detta yttrar sig sällan i den främre delen av implementeringsprocessen såtillvida beslutsprocessen kring direktivet avviker alltför mycket från den ideologiska grunden hos ett ensamt regeringsparti eller om den ideologiska diskrepansen i en regeringskoalition är stor.

Polen fick 2005 en minoritetsregering i och med det katolskt-konservativa ”Lag och rättvisa”(PiS) i regeringsposition med tvillingbröderna Kaczynski som endera president och premiärminister. De valde att ta stöd av extrema parlamentpartier som ”Förbundet för polska familjer och ”Självförsvar”. Regeringen intog en skeptisk hållning gentemot EU-samarbetet och bedrev en motståndspolitik mot jämlikhetsreformer och homosexualitet. De hade en anti-etablissemangshållning och kom att försöka centrera den politiska makten som utmynnade i politiska konfrontationer och ett nyval kom att hållas där mittorienterade ”Medborgarplattformen”(PO) övertog makten. Denna turbulens och inskränkning fick Freedom house(Toshkov, 2009) att sänka Polens värde i deras undersökning om det demokratiska styret(Tallberg, 2009, s 98-100). De undersökningar som gjort när det gäller medborgarnas rättigheter är beklämmande för Polen. Deras tidigare konservativa styre och otroliga etniska homogenitet med 97 % polacker och kyrkliga tradition har inneburit problem med antagandet av likabehandlingslagstiftning. Andra politiska utspel och fördömanden av homosexuella såväl som stoppandet av Pride-parad visar den fientlighet mot HBT-frågor och rättighetslagstiftning. 60 % (World value survey 1999 i Tallberg, 2009) av befolkningen ansåg att homosexualitet inte är försvarbart och Europaparlamentet har kritiserat en statligt sanktionerade homofobin(Tallberg, 2009, s 109). Samtidigt har befolkningen i Polen en tre gånger så stort förtroende för Europaparlamentet och Kommissionen i jämförelse med den egna regeringen och parlamentet(Eurobarometer 2007 december). Detta ligger under EU genomsnittet vad gäller förtroendet för de egna parlamenten och regeringarna men det diametralt motsatta då EU verkar ha skapat ett stort förtroende för sina egna institutioner (Tallberg, 2009, s 113).

Sett till implementeringen tar denna uppsats inte hänsyn till de processer som föregår direktivets anläggande till Polen. Dock är det inte möjligt att ignorera den roll som landet har i ministerrådet då det är första anhalten att protesterna mot kommande beslut som i en del av unionens medlemmar tenderar att motarbeta genom att inte implementera dem i hemlandet. Om de i stället behandlar beslutet i ministerrådet är möjligheten större att direktivet går igenom alla steg i implementeringsprocessen utan problem med reservation för subnationella myndigheter och aktörer.

Polen som har 27 röster i ministerrådet, tredje största totalt, tillhör de tioalet länder som protesterat mot beslut och det enda bland de nya medlemsländerna under 2005-2008. De ligger på andraplats med protester mot ca 8 % av fallen. De nya ländernas intåg har inte som ibland befarat lamslagit beslutsprocessen utan kunnat fortgå. De informella nätverken och förhandlingarna före själva omröstningen som oftast är den avgörande punkten för ett beslut visar ett försprång för Polen. De nämns som en av de viktigare förhandlingspartnerna trots den korta medlemstiden vilken gör deras möjliga inflytande större en den andra Central och Östeuropeiska länderna (Tallberg, 2009, s 43-44).

Teoretiskt sett stämmer inte tanken överens om att en vänligt inställd befolkning skulle vara positivt för outcome av implementeringen. Så länge befolkningen då är överens med regeringen kan detta stämma. Eftersom ett hinder är undanröjt och en negativt inställd befolkning skulle då kunna utgöra en stoppkloss för de parlamentariska processer och sänka transponerings- och implementeringsnivån. Polens befolkning är dock klart mer positiva till EU och dess institutioner än till de inhemska parlamenten (Eurobarometer, 2008).

Teorin om veto player erbjuder en intressant förklaring att undersöka och utöka med inom world of compliance. En vetospelare är en institution eller aktör som har konstitutionell rätt och möjlighet att fälla ett lagförslag genom sin vetorätt t.ex. den amerikanske Senaten, Presidenten eller Representanthuset eller ett politiskt parti. Avgörande mellan dessa aktörer såväl institutionella som partisaner, är den ideologiska bredden och interna sammanhang dem emellan. Alltså ju närmare de står varandra desto mer likt agerar de och deras makt ökar. Tsebelis hävdar att vetospelaren är den enskilt avgörande faktorn i relation med den administrativa förmågan för att en policyförändring om möjligt ska kunna äga rum (Bågenholm, 2002, s 71). Inom policyprocessen finns det flera tillfällen, veto points där antingen avslag eller fördröjningar kan uppstå (Bågenholm, 2008, s 62-3). Teorin är inte entydig då studier som både vederlägger och underbygger dess betydelse. Men den har speciella applikationer då den har visat att bikamerala system ofta genererar dödlägen i lagstiftningsprocesser (Bågenholm, 2008, s 62-3). Vad gäller i Polen har de veto-player inte utövat någon av sina maktmedel trots stormiga debatter kring direktivet om arbetstidsreglering. De utgjorde inte något hinder för att transponeringen skulle ha möjlighet att fortskrida och avklaras inom utsatt tid (Leiber 2007, s 357).

Polen har liksom Sverige en tradition om än inte lika stark av att ha ett lokalt självstyre. Det kommunala självstyret kom dock att upplösas i och med det sovjetiska övertagandet efter andra världskriget och fick istället en rent exekutiv funktion och följde den centrala makten (Statskontoret, 2002, s 70). Den centrala makten idag består i ett bikameralt system med övre kammaren, senaten och underhuset, sejmen som har en dominerande ställning vad gäller lagstiftningsprocesser och även möjlighet till ansvarsutkrävning av regeringen.

4 Resultat

Sammanfattningsvis skulle jag vilja instämma i de tidigare argumenten att det är svårt att urskilja en specifik faktor som skulle kunna appliceras över hela Europa. Tanken om att de olika klustrena av länder(Falkner2005,2008) har specifika egenskaper och förutsättningar som avgör deras prestationsförmåga och implementering av den gemensamma lagstiftningen. Vad som däremot framkommer med tydlighet är att Polen, som har en större befolkning är de andra nya medlemsländerna tillsammans, visar tendenser till att vara en offensiv aktör bland de större aktörerna på den europeiska scenen. Vad som kännetecknar de tidigare undersökta Öst och Centraleuropeiska länderna har varit de enkla kännetecknen om att de transponerat direktiven inom angivna tidsramar i de flesta men inte kunnat vidarebefordra dem till lämpliga instanser för fortsatt implementering. I Polens fall utgjorde EU under en lång tid en extra tillsynsfunktion under övergångsperioden vilket med stor sannolikhet förbättrade Polens efterlevnad. Det är inte en metod som är hållbar om det ska utföras av Kommissionen på 27 medlemsländer.

Polen uppvisar många tecken på ett svagt och icke formaliserat civilsamhälle vilket inte är helt överraskande med tanke på deras nyvunna självständighet. Ett svagt fackligt system men framförallt att medborgarna inte är medvetna om sina rättigheter eller har möjlighet att utnyttja dessa och att rättssystemet inte tillgodotar deras intresse är en brist. Detta hänger delvis samman med hur den egna tillsynen och implementering hanteras. Det speglas även i den inhemska bristen på förtroende för de egna politiska institutionerna. Om den grunden inte existerar och en misstro fortlever sedan kommunisttiden krävs omdanande metoder för att få det Polska folket att agera som fullvärdiga EU-medborgare.

Att undersöka ländernas beteende med utgångspunkt som de vore strikt rationella aktörer i ett nollsummespel vore olämpligt av flera anledningar. EU:s samarbete är inget tillfälligt eller instabilt projekt utan ett progressivt och fördjupande samarbete som pågår utan en slutstation. Därför är det implementeringsunderskott som diskuteras problematiskt och även den stämpel som ”free-rider”, att åka snålskjut på de andra länderna, för dem som inte upprätthåller sin nivå av efterlevnad.

Polen uppfyller de kriterier eller urvalsfaktorer som är uppställda för the world of dead letters. Genom flera olika källor och studier som jag har insamlat så tyder de mesta på att en inte fullt utvecklad demokrati, som enligt Freedom house har förvärrats, kräver tid för att utvecklas och för att kunna harmoniera med övriga medlemsländer. Det är inte enbart en angelägenhet för Polen eller Kommissionen utan för hela unionen att respekten för EU:s lagstiftning och att efterlevnaden av densamma förbättras.

Polens institutioner såsom rättssystem och statsförvaltning behöver skapa bättre rutiner för hur tillsynen av direktiv fungera så att deras egen övervakning kan ersätta den effektiva som Kommissionen utgjorde mot dem.

5 Avslutande diskussion

5.1 Utveckling av teorin?

Sammanfattningsvis av undersökningen och resultatet måste jag tyvärr säga att någon utveckling av teorin inte kommer till stånd. Mina resultat är inte tillräckliga för att kunna försöka på några generaliserande ambitioner utan studien får tjäna som en fördjupning i Polen och Falkners et al idealtypsmodell. Behållningen kan även ses som att min fallstudie stärker idealtypsmodellen som filter för hur man kan gå till väga för att undersöka de europeiska ländernas implementeringsmönster. Likheterna till trots inom det Central och Östeuropeiska området finns nationella avvikelser som gör att en generalisering till de återstående baltiska länderna inte är möjlig. Det post-kommunistiska arvet och hur de har agerat och reformerat sin statsapparat är av avgörande betydelse för hur de hanterar hela implementeringsprocessen.

Eftersom Polen som en stor stat i framtiden rimligtvis borde ha större inflytande över beslutsprocessen torde den politiska opinionen fortsätta kunna utgöra ett hot. Eftersom extrema partier har skapat sig möjligheter till politisk makt krävs en utökad demokratisk ordning och reformering för att hindra veto-player på nationell nivå. Dessa borde framföras tidigare för att inte förlama implementeringsprocessen.

5.2 Risker och möjliga effekter

EU bygger till stor del sitt förtroende och sin legitimitet i stor utsträckning på sin output, alltså vad EU:s processer genererar för resultat till befolkningen. I det fallet kan ett lågt transponeringstal och låg nivå av införande av direktiv vara en begränsning (Toshkov, 2008, kap 1:7:) När ett lands befolkning inte får ta del av samma andel fördelar finns det grund för en skepticism. Om det kombineras eller påverkar eller påverkas av en svag input via deltagande i t.ex. parlamentsval finns risker för en ökad fientlig inställning till den europeiska integrationen. De tendenser att inte efterleva EU-lagstiftning och inte följa domstolens beslut som tidigare Kommissionen pekat på kan få långtgående konsekvenser och ge upphov

till "free-rider" länder som utnyttjar fördelarna utan att tvingas till de krävande delarna av samarbetet.

5.3 Nya forskningsfrågor

En typ av frågor som sällan har ställts och som skulle kunna utgöra en naturlig uppföljning av ovan resultat och tidigare refererade undersökningar vore effektstudier av hur dessa problem med implementering påverkar den europeiska gemenskapens samarbete. Samtidigt skulle även grundligare studier kunna utnyttjas för att med större säkerhet avgöra vari och hur man skulle kunna lösa problem med övervakningen nationellt men även subnationell implementering. I fallet Polen skulle det kunna vara intressant att se hur de kommer att agera i ministerrådet i framtiden och hur detta påverkar deras implementering. Om de kommer att agera liknande några av de andra stormakterna

Forskning kring hur medlemsstaterna bemöts och om det görs med likvärdighet inom de centrala institutionerna vore en intressant utgångspunkt. Och kan komma att behöva undersökas. Om de behandlas olika beroende på status och medlemstid och om detta skulle påverka hur bestraffningar och den medlingsprocess som uppstår vid överträdelse mot gemenskapsrätten är det allvarligt. Det skulle kräva djupa studier som skulle kunna var av känslig karaktär för förtroendet hos EU:s institutioner men i takt med de senaste utvidgningarna blir kontrollen svårare att upprätthålla över alla medlemsländer risken för misstag ökar.

6 Referenser

- Berglund, Sara-Gange, Ieva-van Warden, Franz. 2006. Mass production of law. Routinization in the transposition of European directives. *European journal of Public policy*. vol 13(5), pp 692-716..
- Bågenholm, Andreas. 2008. *Understanding governmental legislative capacity: harmonization of EU legislation in Lithuania and Romania*. Göteborg: Göteborgs universitet, 2008
- Börzel, Tanja A. 2001. Non-compliance in the European Union: pathology or statistical. *Journal of European public policy*. vol 8(5), pp 803-824.
- Cini, Michelle (red.) (2003). *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press
- Diez, Thomas & Wiener, Antje (red.) (2004). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press
- Eklund, Niklas. 2005. Sweden and Poland entering the EU: comparative patterns of adaptive organization and cognition. Diss. Umeå : Umeå universitet, 2005
- Esaiasson, Peter (red). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. (2007). Stockholm: Norstedts juridik
- Europeiska kommissionen. 2009. All EU directives adopted nationally, mars 2009. http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm
- Europeiska kommissionen. 2008. All EU directives adopted nationally, mars 2008. http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm
- Europeiska kommissionen. 2008. All EU directives in force nationally, mars 2008. http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm
- Europeiska kommissionen. 2007. All EU directives adopted nationally, mars 2007. http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm
- Europeiska kommissionen. 2007. 25th annual report from the Commission ofn monitoring the application of the community law. http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm
- Europeiska kommissionen. 2007. All EU directives in force nationally, mars 2007. http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm
- Europeiska kommissionen. 2006. All EU directives adopted nationally, mars 2006. http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm

- EUR-Lex. Treaty establishing the european community hämtad 2009-05-07, EU-lex
http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html
- EUR-Lex. *Lagstiftningsprocessen och dess aktörer*. hämtad 2009-05-12
http://eurlex.europa.eu/sv/droit_communautaire/droit_communautaire.htm#1.4
- Falkner, Gerda(red). (2005). *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge: Cambridge University Press
- Falkner, Gerda- Treib, Oliver. 2008. Three worlds of compliance or four? The EU-15 compared to the New Member States. *Journal of Common market studies*. Vol.46, nr2, pp293-313.
- Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hill, Michael & Hupe, Peter (2002). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage
- Hille, Peter- Knill, Cristopher. 2006. It's the beauracracy, stupid: The implementation of the Accquis Communautaire in the EU candidate countries, 1999-2003. *European union politics*. Vol 7(4), pp 531-552.
- Jerre, Ulrika (2005). *Conflicting logics?: implementing capacity and EU adaptation in a postcommunist context*. Diss. Lund : Lunds universitet, 2005
- Johansson, Karl Magnus (red.) (2002). *Sverige i EU: dilemman, institutioner, politikområden*. 2., omarb. uppl. Stockholm: SNS förl.
- Leiber, Simone. 2007. Transposition of EU social policy in Poland: are there different "worlds of compliance" in East and West? *Journal of European Social Policy*. vol17(4), pp 349-360.
- Lundquist, Lennart (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Mbaye, Heather A.D. 2001. Why national states comply with supranational law. Explaining implementation infringements in the European union. *European union politics*. vol 2(3), pp 259-281.
- Prechal, Sacha (2005). *Directives in EC law*. 2. completely rev. ed. Oxford: Oxford Univ. Press
- Statskontoret. *Stat/kommunrelationer i Europa: en studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder*. (2002). Stockholm: Statskontoret
- Tallberg, Jonas. 2002. Paths to Compliance: Enforcement, magament and the European Union. *International organizations*. Vol 56, nr 3, pp 609-643.
- Tallberg, Jonas 2001a. *EU:s politiska system*. Lund: Studentlitteratur
- Tallberg, Jonas. 2001b. *Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk: ett samarbetsdilemma*. i Johansson, Karl Magnus (red.) (2002). *Sverige i EU: dilemman, institutioner, politikområden*. Stockholm: SNS förl.
- Tallberg, Jonas(red). 2009. *Europa efter utvidgningen*. 1. uppl. (2009). Stockholm: SNS Förlag
- Tallberg, Jonas (2003). *European governance and supranational institutions: making states comply*. London: Routledge
- Thomson, Robert. 2009. Same effect in different worlds: the transposition of the EU directives. *Journal of European public policy*. vol 16, nr 1, pp 1-18.

- Teorell, Jan & Svensson, Torsten. 2007. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Toshkov, Dimitar. (2009). *Between politics and administration. Compliance with EU law in Central and Eastern Europe*. 9789090240749, Leiden university, openaccess.leidenuniv.nl/dspace/handle/1887/13701?mode=more, 2009.
- Toshkov, Dimitar. 2007. In search of the worlds of compliance. Culture and transposition performance in the European union. *Journal of European union public policy*. vol 14(6), pp 933-959.